

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Maestría en Ciencia Política y Gobierno**



**PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DEL PERÚ**

**“Las dificultades de implementación de la reforma del Sistema de Justicia  
Penal: Problemas de diseño y cooperación institucional”**

**Tesis para optar el grado académico de Magíster en Ciencia Política  
con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública**

**AUTOR**

Angel Francisco Merino Céspedes

**ASESOR**

Mg. Eduardo Dargent Bocanegra

Lima, marzo de 2017

## **RESUMEN**

El estudio de las dificultades en la implementación de la Reforma del Sistema de Justicia Penal como consecuencia del problema de diseño de la política pública y de falta de cooperación Institucional, constituyen el tema de interés central de la tesis. La importancia del tema radica en dos aspectos; el primero en cuanto nos permite conocer que, en el país no se ha implementado una reforma integral del sistema procesal conforme lo recomienda la doctrina y la experiencia de éxito en la región (Chile y Colombia), sino que, según las evaluaciones efectuadas por comisiones nombradas para tal fin, solamente se trató de un relevo normativo que generó una brecha en el proceso de implementación de la reforma y; el segundo aspecto, que estos problemas son una constante en la implementación de políticas públicas en el país.

La metodología de estudio se sustenta en una investigación causal, cualitativa, para ello se ha hecho una revisión de todas las fuentes documentales que dan fe de como evolucionó el proceso, el aporte de la doctrina y la experiencia comparada, así como entrevistas a los actores más importantes de la reforma procesal.

El aporte del estudio se argumenta en la propuesta de replantear la elaboración de políticas Públicas en el país con un abordaje más integral, considerando todos los elementos que concurren en la dinámica de este trabajo, que permita un proceso de implementación más y mejor pensado en el logro de los objetivos que en el caso concreto se persigue.

## **ABSTRACT**

The study of the difficulties in the implementation of the Reform of the Criminal Justice System as a consequence of the problem of public policy design and the lack of institutional cooperation are the central topic of the thesis. The importance of the theme lies in two aspects; The first one insofar as it allows us to know that in the country a comprehensive reform of the procedural system has not been implemented as recommended by the doctrine and experience of success in the region (Chile and Colombia), but according to the evaluations carried out by commissions Appointed for this purpose, was only a regulatory change that generated a gap in the process of implementation of the reform and; The second aspect is that these problems are a constant in the implementation of public policies in the country.

The study methodology is based on a qualitative, causal investigation. For this purpose, a review of all the documentary sources has been done, attesting to how the process evolved, the contribution of the doctrine and the comparative experience, as well as interviews with the actors Most important aspects of procedural reform.

The contribution of the study is argued in the proposal of rethinking the elaboration of Public policies in the country with a more integral approach, considering all the elements that concur in the dynamics of this work, that allows a process of implementation more and better thought in the Achievement of the objectives that in the specific case is pursued.

## INDICE

<b>LISTA DE ACRÓNIMOS</b>	<b>4</b>
<b>AGRADECIMIENTO</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCION</b>	<b>6</b>
<b>CAPITULO I MARCO TEORICO</b>	
ENFOQUE DE ESTUDIO	10
1. Reforma Procesal, como proceso lógico	12
2. La Administración de Justicia y el Nuevo Modelo Procesal	15
3. Brecha de Implementación	17
<b>CAPITULO II: EL TRANSITO DE LA REFORMA PROCESAL EN EL PERU</b>	
1. Antecedentes de la Reforma Procesal en el Perú	21
2. Debate y vigencia del Código Procesal Penal	22
3. Implementación del NCPP	24
4. El Manual para el Desarrollo del Plan de Investigación	26
<b>CAPITULO III: PROBLEMAS DE DISEÑO Y LAS CONSECUENCIAS EN LA IMPLEMENTACION DE LA REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN EL PERU</b>	<b>28</b>
<b>CAPITULO IV: LA RELACIÓN MINISTERIO PÚBLICO – POLICÍA NACIONAL, UN PROBLEMA DE COLABORACION INTERINSTITUCIONAL PENDIENTE</b>	<b>39</b>
<b>CAPITULO V: CONCLUSIONES Y RECOMEDACIONES</b>	<b>50</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>54</b>

## LISTA DE ACRÓNIMOS

AL	: América Latina
CEINCPP	: Comisión Especial de Implementación del NCPP
CENCPP	: Comisión de Evaluación del NCPP.
CEDEPP	: Comisión de evaluación del diseño y ejecución del Pliego Presupuestal
CDI	: Comisiones Distritales de Implementación
IENCPP	: Informe de Evaluación del Nuevo Código Procesal Penal
IINCPP	: Informe de Implementación del Nuevo Código Procesal Penal
MINJUS	: Ministerio de Justicia
MP-FN	: Ministerio Público – Fiscalía de la Nación
NCPP	: Nuevo Código Procesal Penal
NMP	: Nuevo Modelo Procesal
PINCPP	: Plan de Implementación del NCPP
PP	: Pliego Presupuestal
PJ	: Poder Judicial
PNP	: Policía Nacional del Perú
SPP	: Sistema Procesal Penal
SJP	: Sistema de Justicia Penal



Agradecimiento:

A la Policía Nacional del Perú y a la Pontificia Universidad Católica del Perú por la oportunidad de vivir esta enriquecedora experiencia académica; a mi familia y amigos por su apoyo y motivación constante en este camino de crecimiento profesional y humano.

## INTRODUCCIÓN

La Justicia Penal es uno de los servicios públicos más relevantes que el Estado tiene como responsabilidad frente a los ciudadanos; este servicio tiene varias dimensiones y compromete bienes jurídicos, derechos y principios que hacen compleja su realización, por lo que el Estado está obligado a asumir su prestación, apelando para ello a las recomendaciones de la doctrina en cuanto política pública y, a las consideraciones que la Constitución Política del Estado y los instrumentos supranacionales como nacionales lo exigen y demandan.

En ese orden de ideas, la justicia penal puede contribuir con la tranquilidad y la paz social, generando un clima propicio para el desarrollo integral y el bienestar general, tutelando y garantizando bienes jurídicos como: la dignidad, la vida, la integridad, la propiedad, el patrimonio y otros reconocidos hoy día, tanto, en el trámite procedimental de persecución del delito, como, producto del resultado de la prestación de este servicio público. Sin embargo, el Estado Peruano como otros estados de la región, hablando de Latinoamérica, no han tenido buenas experiencias en dicho cometido. En el Perú el Sistema de Justicia ha descansado desde 1940 en el modelo inquisitivo que colisionaba por su naturaleza, precisamente, con esta doble obligación tutelar del Estado, evidenciando a lo largo de sus más de 70 años de vigencia en el país, ineficiencia e ineficacia en el procesamiento de los casos que se investigaban y posteriormente se llevaban a juicio, vulnerando todo aquello que tenía que tutelar.

Esta crisis del sistema sumada a la democratización del derecho procesal hizo posible la importación del modelo acusatorio – garantista de origen anglosajón a Latinoamérica. Así, desde 1990 se inició un proceso de reforma del Sistema de Justicia Procesal Penal en la región, de la que el Perú no fue excepción, para lo cual, se elaboró un nuevo cuerpo normativo al que se le denominó “Nuevo Código Procesal Penal”, vigente en parte del territorio nuestro desde el año 2006, habiéndose nombrado una Comisión Especial a efectos de que se encargue de la implementación del mismo, constituyendo este, el primer antecedente de la reforma en el Perú, lo que determinó el carácter restrictivo del enfoque de diseño de la política pública.



La Comisión de Implementación del Nuevo Código Procesal en el diagnóstico efectuado del Sistema de Justicia Penal al momento de iniciar el proceso de reforma dejó constancia de la crisis a la que había llegado este servicio público en nuestro país, precisando que, la sobrecarga procesal, la realidad penitenciaria derivada del sistema, los altos niveles de corrupción y el aumento de la criminalidad, eran componentes del desgaste sufrido por el Sistema Procesal Penal. La CEINCPP advirtió también que, las causas que generaron esta crisis fueron diversas, entre las que se cita la polarización en la relación Ministerio Público – Policía Nacional del Perú en la investigación del delito. La superación de esta problemática fue considerada por lo tanto, uno de los objetivos contenidos en el Plan de Implementación del NCPP, documento elaborado por la CEINCPP para la implementación de la reforma procesal en el país; sin embargo, al momento de efectuarse la evaluación del proceso de implementación de esta política pública por parte de la comisión nombrada para tal efecto, se encontró que, no solo, no se había solucionado esta situación, sino que, la relación entre estos dos operadores se había polarizado mucho más.

Al respecto, tanto la evaluación en mención, como la evaluación del diseño de reforma y la ejecución del Pliego Presupuestal, no han analizado el enfoque que tuvo la política pública, habiéndose advertido que, todos los documentos y normas concurrentes al proceso, se definen como implementadoras del “Nuevo Código Procesal Penal” y no del sistema de justicia como un todo integral. En ese escenario se presenta este cuerpo normativo denominado Nuevo Código Procesal Penal que constituye el primer antecedente de la reforma en nuestro país y que en la lógica de cuerpos normativos que en materia procesal se han producido en nuestra realidad, debe proponer la solución a la crisis que presenta el sistema procesal, advirtiéndose que este norma otorga facultades al Ministerio Público en la investigación del delito que antes no tenía, relegando la actuación policial a un servicio de apoyo al Ministerio Público, dándole un carácter subsidiario a la función policial, lo que provocó desde un inicio el rechazo de la reforma por parte de la institución policial, y una relación mucho más polarizada que la que había antes del proceso con la mencionada institución.

En ese contexto, la pregunta del presente estudio resulta la siguiente: **¿Qué factores**

## **dificultaron la implementación de la Reforma del Sistema de Justicia Penal en el Perú entre los años 2008-2011?**

En dicha lógica, la metodología de estudio ha ubicado algunos elementos que permiten visualizar que, la reforma procesal tal como fue abordada tuvo un enfoque restrictivo que no le permitió abordar la diversidad de factores a considerar en la elaboración de la política pública, como por ejemplo:

1. El cambio cultural que involucraba no solo a las instituciones integrantes del sistema de justicia penal en el país, sino, también a la sociedad en su conjunto, que permitiera a todos entender los conceptos y principios que sustentan el nuevo modelo procesal; a través de la capacitación y la difusión del modelo.
2. El replanteamiento institucional de los órganos comprometidos; que involucraba el reordenamiento de la estructura organizacional de los operadores adecuándola al nuevo proceso penal, que implicaba asimismo, el equipamiento logístico y tecnológico traducido este, en infraestructura adecuada al formato del procedimiento formal que exige el modelo procesal (Salas de entrevista de menores, salas de reconocimiento visual, salas para interrogatorios y otros), así como, el equipamiento tecnológico de laboratorios de criminalística necesarios para la producción de pericias criminalísticas y, la incorporación de la tecnología en general en las actividades que tiene comprometida la investigación del delito en el modelo garantista – Acusatorio.
3. La relación de confrontación funcional entre el MP y la PNP antes de la reforma, el que tuvo que tener un tratamiento particular en la misma.
4. Sin duda alguna, las capacidades para requerir, sustentar y ejecutar el presupuesto necesario y hacer posible lo antes señalado.

Sin embargo a efectos de delimitar el tema de estudio y por el interés que despierta en la presente investigación, analizaremos solamente “Las Dificultades de Implementación de la Reforma del Sistema de Justicia Penal como consecuencia del Problema de Diseño señalados en el punto 1 y 2 y de Cooperación Institucional, citado en el numeral 3”; ambos aspectos tienen un espacio de autonomía para el análisis, así como, un espacio de influencia en la elaboración e implementación de la política pública, aun cuando su optimización no determine necesariamente el éxito de la misma.



Para tal fin, el trabajo de campo respondió al método de recolección de información empírica, como entrevistas a los actores más importantes de la reforma para nuestro tema de estudio, a saber; funcionarios de la CINCPP, del Ministerio del Interior comprometido en las decisiones políticas y administrativas del proceso de reforma, Oficiales Generales PNP Directores de las Unidades con mayor participación en el proceso o encargados del planeamiento del desarrollo institucional; personal policial de Oficiales y Suboficiales PNP de Unidades de Investigación del delito, así como, miembros del Ministerio Público, que alcanzaron información que no había sido considerada por las comisiones en las evaluaciones efectuadas. Asimismo, se recurrió a información en fuentes abiertas, en razón que, la reforma está documentada por planes e informes de evaluación disponibles en las páginas oficiales de los entes comprometidos con esta tarea, como otros espacios oficiales de acceso a la información pública, lo que permitió dar respuestas a las hipótesis planteadas.

El estudio del presente caso también permitió repensar los alcances de la doctrina en materia de PP; al respecto: La Política Pública y sus Fases, Características, los agentes que participan (Ministerio Público - Policía Nacional del Perú) y su influencia en la dinámica de la reforma y el logro de los objetivos y, como ello ha influido asimismo en la brecha que presenta la política pública, temas necesarios abordar doctrinariamente para alimentar el análisis del presente, que nos permita entender con claridad, como los problemas en el diseño del enfoque de la reforma procesal tuvieron consecuencias en el proceso de implementación de la misma; y luego también, en el caso específico la administración de justicia y el modelo procesal que son temas llamados a ilustrar de mejor manera a qué necesidad da respuesta esta política pública como pedido urgente de la comunidad y del país.

## CAPITULO I: MARCO TEORICO

### **El Enfoque de Estudio.**

El estudio de las políticas públicas en Latinoamérica y particularmente en nuestro país es relativamente nuevo, ello producto de la inestabilidad democrática por la presencia de gobiernos de facto en casi toda la región. “Los estudios de políticas públicas aparecen originalmente en Estados Unidos, donde se produce una doble conjunción favorable que permite el desarrollo de una atención científica a los problemas administrativos, con la finalidad preferentemente instrumental”. (FERNANDEZ 1996: 463); es decir como mecanismo del estado para satisfacer necesidades públicas, así como para ejercer el poder estatal.

Fue en las universidades estadounidenses, donde se implementaron los primeros programas académicos sobre políticas públicas, priorizándose la enseñanza de los métodos cuantitativos bajo una concepción positivista de la disciplina. “Bajo esta visión, las políticas públicas involucran la racionalidad en la toma de decisiones, la valoración de los resultados con base en criterios económicos y la medición de los resultados como prueba empírica del impacto de la intervención gubernamental. Simultáneamente, en las décadas de 1960 y 1980, los métodos cualitativos se concentraron en analizar la formación de las agendas de política pública y en la documentación de los procesos de implementación.” (RIOS 2014: 19); en dicha experiencia fueron los estudios de varios experimentos sociales los que permitieron advertir sesgos en dos ámbitos: el proceso de implementación de las políticas, así como, el porqué de los fracasos de los programas públicos

En esta coyuntura y con el retorno de la democracia a varios países de la región en la década de los 80, los estados tuvieron la oportunidad de ejercer la política con mayor capacidad de decisión y gestionaron políticas públicas frente a diversas necesidades que caracterizaba la realidad en el caso concreto; de esta forma, el estudio de la política y particularmente de las políticas públicas cobró interés y relevancia, el que se ha ido fortaleciendo con el despertar de las sociedades en la región, contexto en el que se ubicó

la reforma del sistema de justicia penal, incluyendo la de nuestro país; experiencia de la cual, ya existen algunos antecedentes con distintos resultados.

En esa línea, el análisis del caso en rigor responde a una investigación causal siguiendo los lineamientos que propone el método cualitativo, con la finalidad de clarificar a qué necesidad da respuesta esta política pública y, como ha sido implementada esa respuesta, habiéndose considerado dos dimensiones de estudio; **la primera**, orientada a determinar cuál fue el enfoque de la CINCPP al momento de asumir la decisión de elaborar el diseño y posterior implementación de la política pública, que responde a un análisis del proceso mismo de elaboración de la reforma procesal; al respecto (LINBLOM 1991: 11) refiere que “Un método popular en los últimos años es el de separar la elaboración de políticas públicas en sus distintas fases y después analizar cada una de ellas. Primero se estudia como aparecen los problemas y se recogen en la agenda de decisiones del gobierno sobre políticas públicas, luego se estudia cómo la gente plantea los temas para la acción, como proceden los legisladores, como luego los funcionarios implementan las decisiones y finalmente como se evalúan las políticas.”

**La segunda** dimensión responde a otro planteamiento de la doctrina, cuyo enfoque de estudio se sustenta en el análisis de la actuación de los actores comprometidos en la política pública. Este tiene un perfil distinto pero concurrente con el primero, que nos permite conocer como ha sido el relacionamiento de los actores de la reforma procesal; de manera particular, la relación Ministerio Público – PNP, es decir, cual ha sido la actitud institucional de estos operadores durante el proceso de elaboración de esta política, en virtud que, no solamente resulta el caso a estudiar, sino que, este factor ha constituido un aspecto determinante en el resultado del proceso de implementación de esta política; al respecto, en esa misma línea, (LINBLOM 1991: 11) señala que: “Para entender quién y cómo se elaboran las políticas, uno debe de entender las características de los participantes, en qué fases y qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan, y como se relacionan y controlan unos a otros”.

En el plano comparativo, el estudio tiene asimismo como interés conocer como han sido las experiencias en la región, estableciendo un paralelo con la experiencia en

nuestro país, a efectos de rescatar aquellos aspectos que, salvando las diferencias y los diversos aspectos que concurren en una, u otra realidad, nos permita primero, identificar en que se ha errado, que aspectos pueden adecuarse a nuestra realidad y luego incorporarlos en las recomendaciones a proponer, buscando reducir la brecha de implementación de la reforma del sistema de justicia penal en trámite; en todo caso, como se determinó el enfoque del diseño de la política pública en dichos países, es decir, cual o cuales fueron los conceptos que sustentaron el diseño del enfoque de la PP y como ha sido la relación MP – Policía en dichos países.

En todo caso, reafirmando el esquema de estudio tenemos que, la línea de análisis que desarrolla el marco teórico como enfoque de estudio, propone tres características principales: un análisis de la reforma procesal como proceso lógico planteado por un sector de la doctrina; un análisis concurrente al primero, desde el relacionamiento de los actores involucrados en la elaboración de la política pública, en este caso, la relación del Ministerio Público y La Policía Nacional del Perú y un análisis comparativo.

### **1. Reforma Procesal, como proceso lógico.**

Para un mejor estudio de la reforma procesal es necesario ubicar conceptualmente la política pública, así tenemos que “En su concepto tradicional corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (LAHERA 2002: 17), también está definida como “ Cursos de acción que se inician en el Estado y están destinadas a atender los problemas de la sociedad” (ALCADE 2016: 8); en esencia, las políticas públicas constituyen instrumentos de gestión no solo del gobierno, sino, también del estado, que dan respuesta a las necesidades del colectivo social o, en efecto, para cumplir su rol político, esto es, ejercer el poder estatal en su relación con la sociedad, con los partidos políticos y todos los otros actores de la arena político-social.

Al respecto, existen asimismo diversas propuestas desde la doctrina sobre qué características debe incluir una política pública; por ejemplo: *“Estabilidad, Adaptabilidad, Coordinación y coherencia; Calidad de la implementación y de la*



*efectiva aplicación; Orientación al interés público: y Eficiencia*”. (BID Informe 2006: 140). Estas características hacen de este, un instrumento que si bien es cierto, requiere de cierta estabilidad en el curso del tiempo, debe permitir también los ajustes necesarios en el proceso que las determina, cuando fallan o cuando cambian las circunstancias. Permitir la participación de los actores naturales y otros involucrados en el proceso de diseño e implementación; y procurar promover el bienestar general, respondiendo a la necesidad del colectivo social, haciendo el mejor uso de los recursos públicos. En resumen, como ya se había señalado, dar respuesta a una necesidad de la comunidad que requiere la acción del estado con eficacia y eficiencia.

En ese orden de ideas, la reforma procesal esta llamada a implementar la prestación de un mejor servicio de justicia en el país que contribuya en la seguridad ciudadana, una que ha estado bastante relegada y desgastada por decir lo menos. En dicho contexto, el nuevo modelo viene a proponer una nueva cultura de administrar justicia, dando respuesta al pedido urgente de la sociedad, de un nuevo sistema, de un nuevo orden en el procesamiento penal de los delitos. Ello obliga, como ya se ha señalado al replanteamiento de las instituciones comprometidas en esta tarea, que haga posible el trámite procesal del nuevo formato y el cambio cultural necesario para entender con claridad las reglas del nuevo modelo procesal y no únicamente del código; es decir, su carácter garantista, y su estrecha relación con los principios constitucionales y supranacionales que discurren en el ámbito del procesamiento de los delitos.

Para dicho fin, es necesario como primer insumo, involucrar al personal encargado de la investigación del delito, del trámite procesal y, de la defensa pública capacitándolo profesionalmente en los alcances y principios del nuevo modelo procesal; así como, de la difusión necesaria del modelo procesal a la comunidad en general. *En todo caso la reforma procesal del sistema de justicia obliga un abordaje muy amplio para el diseño e implementación de la misma.* En resumen “Cuando señalamos que una de las características de este proceso de reforma es la integralidad queremos indicar que ésta abarca diversos aspectos. En



primer lugar, la reforma tiene que ver con el *diseño* y la *implementación* (ORE – RAMOS: 2008); es decir, como un todo, que necesariamente involucra un pensamiento de política estratégico, a corto, mediano y largo plazo y, un compromiso y voluntad manifiesta del gobierno de asumir el presupuesto y las decisiones políticas necesarias para tal efecto.

En cuanto a ello, uno de los errores que han sufrido las políticas públicas en el país y de manera particular la política sobre seguridad pública como resultado de la presión mediática de los medios de prensa, ha sido, la de impulsar solamente acciones o estrategias “apaga incendios”. La complejidad que trae consigo la reforma del sistema de justicia penal en nuestro o en cualquier otro país, hace necesario asumirla, como ya se ha señalado anteriormente, como política de estado, de manera estratégica, lo que necesariamente debe involucrar la voluntad y decisión política de sucesivos periodos de gobierno, en virtud que, desde el planeamiento serio y objetivo de esta política pública y desde la experiencia en la región (Chile y Colombia son modelos que hoy por hoy sirven como referencia obligada para los demás países de la región), su elaboración ha de cumplir un proceso lógico que involucre como “Etapas del proceso de políticas públicas: la agenda Política; La formulación de Política; el Proceso de Decisión, su implementación y finalmente la evaluación” (ECLAC 2012:6); sin embargo, tal parece que en el Perú no fue así, “En otros países, incluyendo el nuestro no ha sido muy objetiva tal decisión y en cambio, ***el esfuerzo se ha limitado al diseño normativo o en el mejor de los casos a la puesta en vigencia de un nuevo código procesal***” (ORE – RAMOS 2008). (La negrita es nuestra).

Cuando revisamos la diferente documentación que se ha venido elaborando para la reforma en el Perú, encontramos un sesgo muy evidente en el diseño para el enfoque de la misma, lo que nos podría dar una lectura de la “mirada” que tuvo la comisión de la reforma en el país. Todos los documentos “hablan” de la implementación del Nuevo Código Procesal Penal, y no del sistema de manera integral y lógica, como lo recomienda la doctrina y la experiencia desde Latinoamérica.

Si, se visualiza con mayor objetividad, la reforma en el Perú se inicia con el proyecto de un nuevo cuerpo normativo de naturaleza adjetiva o procesal en el año 1990, y tiene un tránsito en el que se desarrolla, que involucró el debate congresal del mismo, hasta su vigencia en el año 2004 (vacatio legis hasta 2006), luego de lo cual se emitió normativa diversa para la implementación progresiva del llamado “Nuevo Código Procesal Penal”. No se ha encontrado información documental u otra que nos ilustre del diseño de la reforma del sistema de justicia como un todo integral, y ello es resultado al parecer, de la forma como se abordó la reforma en el Perú, sin un enfoque o planeamiento inicial, sin un diseño; con la postulación del proyecto del código como primer y única actividad, lo que marcó la línea de elaboración de esta política pública.

De ello se desprende que, en todo caso, si queremos reconocer un diseño, este, estuvo determinado a la promulgación y vigencia del NCPP y a su posterior implementación, lo que desnaturalizó la esencia misma del modelo y determinó la brecha producto del sesgo identificado.

## **2. La Administración de Justicia y el Nuevo Modelo Procesal.**

La administración de justicia ha sido sin duda una de las tareas principales del estado desde su nacimiento, ello cobra mucha más relevancia en el modelo democrático de estado, el acceso a este servicio constituye un derecho sustantivo de todos los ciudadanos en los que se manifiestan diversos bienes jurídicos, uno de los más importantes, sino el mas, la dignidad; eso hace que su prestación tenga un lugar prioritario en el orden de servicios que el estado debe alcanzar al ciudadano. Al respecto los (Lineamientos para una guía de buenas prácticas 2007: 15) precisa que “El Estado tiene la obligación de reconocerlo y garantizarlo, lo que asoma, como natural como contrapartida, al derecho de resolver sus conflictos por las vías institucionales. Su impulso permite fortalecer las relaciones de convivencia, basados en los principios de dignidad y diversidad de todos los seres humanos”.

En ese sentido, la persecución penal constituye un mecanismo del estado que debe servir para contribuir al logro de condiciones de convivencia pacífica y bienestar general. Al respecto, dos son los ámbitos del derecho que concurren en este escenario; el penal y el procesal penal. En esa lógica, el nuevo modelo procesal determina una nueva y diferente visión de la función de administrar justicia penal en el país y ello involucra un cambio muy marcado del sistema inquisitivo al acusatorio garantista. Ello hace necesario entender que, para su implementación se requirió el replanteamiento, no solo, de los entes comprometidos, sino, en la institucionalidad del país, así como, de la sociedad en su conjunto; en virtud que, el modelo garantista, denominado así por su amplia base constitucional y por su carácter garantizador de los derechos de los ciudadanos y su formalidad respondiendo al debido proceso, y otros principios constitucionales de naturaleza procesal, persigue cumplir ambos roles del estado en la prestación de este servicio, es decir, tutelar los derechos de los justiciables en un proceso formal y garantizador y, eficacia en la tarea de procesal el delito.

Describiendo el nuevo modelo “...debemos manifestar que, cuando se habla de sistema acusatorio, se habla de sistema garantista y respetuoso de los derechos humanos. Es por ende, un sistema liberal y democrático que fue el resultado de las luchas sociales. Las tensiones generadas entre la inquisición y los movimientos sociales pro defensa de los derechos humanos, desembocaron necesariamente, en el reconocimiento de unas garantías mínimas que permitieran el procesamiento de las personas...” (BURBANO 2011). Entre otros aspectos, el modelo propone el respeto a los principios al juicio previo, oralidad, igualdad ante la ley, presunción de inocencia, derecho a la defensa, valoración de la víctima y celeridad de los procesos penales; es decir, un espectro tutelar con una dimensión muy distinta al modelo procesal inquisitivo, por lo que su implementación requiere un cambio en esa dimensión.

Sin embargo, todo parece indicar que, esta naturaleza no fue bien entendida por los encargados de la reforma en el país, toda vez que, si bien es cierto, el modelo procesal debe adecuarse a la realidad concreta de cada sociedad, también es cierto

que, debe conservar su estructura y naturaleza axiológica, a efectos de que represente el dialogo permanente entre la aplicación de la ley penal y el ejercicio de los derechos constitucionales y supranacionales, en tanto, derechos y reglas de juego claras que hacen una relación justa estado-sociedad en el escenario del procesamiento y sanción de las conductas ilícitas del ciudadano y la prestación de un servicio garantizador de paz social.

El proponer la reforma desde la vigencia del NCPP y su posterior implementación ha determinado también que se prioricen aspectos orgánicos o procedimentales que inclusive colisionan con la naturaleza del modelo a implementar, lo que pone en riesgo el fin último de este nuevo servicio de justicia. Sobre el particular (ORTIZ; 2014) en su comentario sobre el Nuevo Proceso Penal, respecto de los Principales Principios del Proceso Penal, para referirse al Principio de Igualdad de Armas cita a “GOZAINI, nos recuerda: *“En el trámite procesal ambas partes deben tener iguales derechos y posibilidades, lo que se conoce como igualdad de armas, es decir, el equilibrio prudente entre las razones de las partes dando igual oportunidad a ellas para demostrar sus convicciones. La idea está en quitar espacio a la inferioridad jurídica, sin conceder a unos lo que a otros se niega, en igualdad de circunstancias.”*

Sin duda que, la obligación de entender el modelo de manera integral, es entender que, la implementación del mismo, no puede dejar de lado aspectos como el mencionado, pues podría desnaturalizarlo e implementar una reforma muy distinta a la que plantea el modelo acusatorio- garantista y generar resultados no esperados, en cuanto, a la búsqueda de entregar un servicio de calidad al justiciable y tutelar tanto sus derechos, como los de los ciudadanos víctimas de un ilícito o de aquellos que, aun sin serlo les corresponde un clima de tranquilidad y paz social.

### **3. Brecha de Implementación.**

Como ya se ha señalado con anterioridad, es claro que, aun cuando el planeamiento de la política pública sea eficiente y riguroso, nada asegura que se



consigan los objetivos propuestos en un cien por ciento, en virtud que, la dinámica de la misma, la complejidad de los actores y los diversos intereses que concurren en este escenario, hacen muchas veces que su elaboración sea muy compleja y dificulten el manejo de la misma. Es allí, en donde la supervisión y evaluación como etapas del proceso juegan un papel importante, en virtud que, permiten replantear sobre la marcha las deficiencias u obstáculos del proceso, para reconducir su elaboración.

Desde esa perspectiva, el presente estudio tiene por finalidad acopiar información para la evaluación en aproximación del proceso de reforma ocurrido en el país, buscando respuestas a la hipótesis planteada que permitan alcanzar recomendaciones que puedan contribuir con la mejora de esta política pública en el proceso aún en trámite. Dicho esto, lo que sí es evidente es que, la reforma como política pública a decir de las comisiones evaluadoras, no ha venido cumpliendo los objetivos propuestos y ello se manifiesta en detalle tanto en el Informe de la CENCPP como de la CEDEPP.

En esa línea, conforme ya se ha mencionado en el planteamiento del esquema de estudio, la tarea compromete una revisión documental que nos permita una mirada al ciclo de elaboración de la política pública y de su posterior implementación; ello, con la finalidad de determinar las causas, motivos o aspectos que influyeron o determinaron el diseño o enfoque asumido y su materialización en el proceso de implementación; así como, el tratamiento de la relación MP – PNP, que haga posible corroborar o desvirtuar aquellos aspectos que sobre estas dos temáticas han sido señalados por ambas comisiones, o identificar otros que han contribuido en lo que en doctrina se le ha denominado “Brecha de Implementación”.

(RAMÍREZ 2014: 15) en su estudio de caso del Proyecto RIFOHD cita a varios autores para definir la “Brecha de Implementación”, para Lewis and Haas (2003) son aquellos eslabones que faltan entre el proceso de creación de un programa y hacer que funcione. Lepsinger (2006), describe como “brecha estrategia-



ejecución” al escenario en que una organización identifica que algo está mal entre la creación de la visión y la capacidad de su compañía para hacer que suceda; mientras que Ram Charan y Larry Bossidy, (2002) denominan la diferencia entre la estrategia y sus resultados, como brecha de ejecución.

En el marco de las diferentes denominaciones, es necesario entonces advertir desde la evaluación de estos dos aspectos de la reforma procesal, que eslabones faltan en el proceso de elaboración o creación de esta política para contribuir en un mejor funcionamiento; es decir, que se implemente un servicio de justicia de calidad, o identificar asimismo, que es lo que se hizo mal entre la creación de la visión o el diseño de la misma y la estrategia para alcanzarla; esto es, si este es o no, el enfoque de diseño para la elaboración de la reforma que haga posible el cumplimiento de sus objetivos; o que aspectos han significado la diferencia entre la estrategia para lograr el replanteamiento del sistema penal y sus resultados. Sin duda que la brecha que nos ilustra las evaluaciones ya efectuadas por las comisiones nombradas para tal fin, nos orientan que, no hubo un espacio para pensar y construir el enfoque del diseño de la reforma del sistema de justicia penal y como ello ha influido en la implementación de la PP; en virtud que, lo que encontramos como información, es la implementación solamente del nuevo cuerpo normativo.

En este orden de ideas, es necesario, pero también complejo el análisis de la experiencia comparada; en tanto, encontrar experiencias con características similares a la nuestra, en la complejidad de aspectos que intervienen o han intervenido en este proceso, es bastante difícil; sin embargo, conocida la brecha de implementación que presenta la reforma en nuestro país según los informes citados anteriormente, lo que se busca es conocer como ha transitado la construcción o elaboración de esta política pública en la región, en países con realidades bastante parecidas como antecedente de su implementación; a saber, el desgaste e ineficacia del sistema de justicia vigente al momento de la propuesta de reforma, pero con resultados distintos al nuestro en la elaboración e implementación de esta política pública, cuyo análisis nos permita recoger, en todo caso, aquellos aportes que

permitieron los logros o éxitos alcanzados en esta materia por algunos países en particular y que en el nuestro no se tuvieron en cuenta al momento de su elaboración.

En la lectura de la reforma del sistema de justicia penal en América Latina advertimos que ha tenido dos connotaciones; una, en cuanto a la necesidad de reformar el sistema relevando el sistema inquisitivo por el modelo garantista acusatorio, y la otra, la realidad particular que ha acompañado este proceso de reforma y sus resultados en cada país. A pesar de que las realidades han sido casi homogéneas en los países de la región al momento de abordar la reforma procesal, la construcción o elaboración de la política pública ha tenido distintos matices y concurrencias. En algunos casos como los de Chile, Colombia, a pesar de tener factores entre sí bastante distintos (institucionalidad de los operadores, nivel cultural de la sociedad, problemática criminal) han tenido resultados de éxito parecidos, habiendo sido ampliamente reconocidos los logros obtenidos en estos países, lo que nos permite ubicar la evaluación de la reforma en el Perú, en el plano comparativo entre estos países y el nuestro.

En ese contexto, hay que destacar que es evidente que en ambos casos hubo un compromiso político que puso a los presidentes de dichos países a la cabeza de las reformas como una muestra de la decisión y voluntad política; esto vino acompañado por el convencimiento de un verdadero cambio del sistema de justicia penal de manera integral, esto es, un cambio cultural que involucró, no solo, a los agentes u operadores del sistema, sino también, a la comunidad en su conjunto, lo que fue incorporado en el enfoque de diseño de la reforma y posterior implementación del nuevo modelo procesal en estos países.

## CAPITULO II : EL TRANSITO DE LA REFORMA PROCESAL EN EL PERU.

En este capítulo pretendemos hacer un recorrido por el camino que ha transcurrido al PP en nuestro país que nos informe cuales fueron los antecedentes que dan lectura de cómo se diseñó la misma, si hubo o no, un enfoque para su elaboración y como ello se trasladó a la etapa de implementación de la llamada “Reforma Procesal Penal”, como capitulo previo al análisis que demanda el estudio del caso.

### **1. Antecedentes de la Reforma Procesal en el Perú.**

Recogiendo la influencia de las diversas propuestas de reforma del sistema penal en Latinoamérica, en el Perú en el año 1990 se inició una corriente de propuesta de reforma del sistema procesal penal, la crisis que presentaba el sistema en Latinoamérica el modelo inquisitivo no era ajena al nuestro, desde diversos espacios se comenzó a plantear la necesidad de relevar el sistema de justicia por el que traía consigo el modelo anglosajón de característica garantista-acusatorio. Como consecuencia de ello en “1991 se aprobó el Decreto Legislativo N°638 (conocido como el CPP de 1991), del cual solo entraron en vigencia los artículos sobre el principio de oportunidad, detención judicial, comparecencia y libertad provisional y, diligencia especiales. La vigencia de este código fue suspendida en 1994 por la Ley N°26299, encargándose su revisión a una Comisión Especial, la misma que formuló un nuevo proyecto de Código en 1995. A partir de ese año y hasta 1997 se dieron una serie de observaciones al nuevo proyecto de Código, por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que llevaron a que finalmente nunca se apruebe de manera integral”. (CEA - PONCE 2009:11); hecho que constituye de manera objetiva el primer antecedente de la reforma en el Perú y de allí su importancia.

Esto determinó que el proceso de reforma sea bastante irregular e informal por decir lo menos, la problemática no fue puesta en la agenda de gobierno como lo sugiere la teoría al respecto a pesar de la crisis que presentaba el sistema; fue la influencia de la reforma en otros países, la que hizo considerar desde ciertos sectores la necesidad de replantear el sistema de justicia penal en el nuestro,

relevándolo por el modelo acusatorio-garantista, asumiendo así un enfoque distinto a lo establecido por la doctrina, es decir, desde un criterio integral de cambio; conforme hemos visto del PICPP y de la diferente normativa concurrente, se evidencia que, el enfoque de la reforma se sustentó particularmente en la implementación del NCPP; **“Para contestar este estado de cosas, se ha elaborado un nuevo Código Procesal Penal, ..... De esta manera se ha creado el escenario para romper la inercia de la crisis e *iniciar la democratización y modernización del servicio de justicia penal, sistemática y consistentemente,* dependiendo el avance y consolidación de la reforma del óptimo desempeño de los operadores comprometidos: policías, fiscales, jueces y defensores, públicos o privados. (PINCPP: 13) (La cursiva y negrita es nuestra).**

Esto lo corrobora, asimismo, el Resumen Ejecutivo del Informe Final de Evaluación del NCPPP que utilizando casi el mismo lenguaje, a la letra dice: “La justicia penal peruana padece una crisis crónica de ineffectividad e ineficiencia, sentida directamente por los usuarios del servicio: la colectividad, los agraviados y procesados....***Para contestar este estado de cosas, se ha elaborado un nuevo Código Procesal Penal - NCPP (D. Leg. 957) que sienta las bases normativas del cambio y las líneas de su implementación y aplicación progresiva, según las previsiones del D.Leg.958 y los Decretos Supremos 013-2005-JUS*** (Plan de Implementación y Calendario Oficial de Aplicación progresiva del CPP) y 007-2007-JUS (Reglamento de la Comisión Especial de Implementación del - CIPPCCP)”. (La cursiva y negrita es nuestra)

## **1. Debate y vigencia del Código Procesal Penal.**

En este tránsito que ha sufrido la reforma, luego de haber estado encarpetado durante varios años desde el gobierno de Alberto Fujimori, mediante Dcto. Leg. 957 22 de Julio 2004 se promulgó el nuevo Código Procesal Penal, aprobado por la Comisión Especial de Alto Nivel constituida por Decreto Supremo N°005-2003-JUS, cuerpo normativo que fue declarado “Vacatio Legis” (pues no entró en vigencia de manera inmediata hasta el 2006); el mismo que, se argumenta, es



expresión de un modelo procesal acusatorio - garantista con rasgos adversariales, de marcada influencia constitucional en el tratamiento investigativo y procesal del delito.

Esta etapa que se inicia con el proyecto normativo y que concluye en la promulgación del NCPP, constituye también, la conclusión de la primera etapa de reforma, en virtud que, no se conoce que se haya acompañado a la promulgación del NCPP otras acciones del estado en la misma línea que hayan estado orientados a implementar una nueva cultura procesal, al replanteamiento organizacional e institucional de los entes integrantes del sistema de justicia, así como, a la difusión del modelo procesal (No del Código) a la comunidad en general.

Mención aparte, merece en esta etapa los diversos encuentros y debates suscitados entre el Ministerio Público y la Policía Nacional respecto de las competencias que se argumentaba le otorgaba el código al primero y se le restringía al segundo; controversia que nunca fue resuelta por la comisión encargada, hecho que polarizó aún más la débil relación que ya traían estos dos operadores.

El abordaje de la reforma desde un relevo normativo y la atribución de este nuevo rol al MP, generó un rechazo de la misma, al interior de la PNP y una resistencia a la implementación del NCPP, impulsando diversas propuestas modificatorias, lo que no fue tomado en cuenta en su oportunidad por el Congreso de la República y por los propios impulsores de la reforma desde el Ministerio de Justicia (MJ), hecho que no ha permitido efectuar un seguimiento y evaluación posterior de la misma. En la entrevista efectuada al Dr. Carlos BAZO - Secretario Técnico de la CINCPP ha señalado que, “significativamente, uno de los principales cambios y retos ha sido alinear hacia una visión conjunta a Fiscales y Policías, quienes antes de la vigencia del Código Procesal Penal trabajaron de forma desarticulada. El reto de los siguientes años, es lograr articular a ambas instituciones, que tienen el mismo campo de acción (la investigación), no solo a nivel personal sino también distrital y nacional”; lo que traduce que es una tarea aún pendiente.



## 2. Implementación del NCPP.

En esa línea de elaboración de la política pública, mediante Decreto Legislativo N°958 del 22 de Julio 2004 se creó la ***Comisión Especial de Implementación (CEI) del Nuevo Código Procesal Penal*** (CEINCPP), encargada del diseño, conducción, coordinación, supervisión y evaluación del proceso de implementación de dicho código adjetivo; dicha comisión se encuentra integrada por cinco miembros, un representante del MINJUS quien lo preside, un representante del PJ, MP, MEF y del MININTER, contando con una Secretaría Técnica que será nombrada por el Ministerio de Justicia, habiéndosele asignado entre otras atribuciones: la de Formular políticas y señalar los objetivos para la adecuada implementación, elaborar los anteproyectos de normas que sean necesarios para la transferencia de los recursos presupuestarios a que hubiera lugar, coordinar con las entidades correspondientes los programas anuales de adecuación, provisión de recursos materiales y humanos que permitan la ejecución de los Planes de ***Implementación progresiva del NCPP***, y proponer los proyectos de reforma legal que el caso requiera: Asimismo concordar, supervisar y efectuar un seguimiento y evaluación de la ejecución de los planes y programas de ***implementación del NCPP***; conformar equipos técnicos de trabajo y gestionar la contratación de consultorías especializadas, entre otras.

En dicho tránsito, el 30 de Enero 2006 mediante Ley 28671 se modificó el calendario para la entrada en vigencia del Código Procesal Penal 2004 (NCPP), estableciendo las funciones del Secretario Técnico de la CEI y se dictó ***Normas Complementarias para el Proceso de Implementación del NCPP***, señalando en su Art. 2 que, el Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y la Academia de la Magistratura, conformaran **Equipos Técnicos Institucionales de Implementación**, los que deberán informar periódicamente sobre sus actividades a la CEI del NCPP, bajo responsabilidad del Titular de la Institución, asimismo señala que estos son responsables de adoptar las medidas y realizar las acciones que correspondan ***para programar y ejecutar el trabajo de implementación del NCPP***.

Asimismo, en su Art. 4 menciona que para la **implementación progresiva del NCPP en los diferentes distritos judiciales**, se conformarán Comisiones Distritales de Implementación (CDI) que estarán presididas por el representante del Poder Judicial del distrito judicial e integrada por los representantes del Ministerio Público, de la Defensoría de Oficio y de la Policía Nacional del Perú. Por otro lado respecto de los recursos presupuestales señala que el MP, PJ, MININTER, MINJUS y las **demás instituciones involucradas en la implementación del NCPP** deben orientar sus acciones a priorizar sus recursos **en la implementación del NCPP**; optimizar la eficiencia operativa del personal para la captación de mayores recursos y elaborar Proyectos de Inversión pública que cumplan todos los requisitos señalados en el SNIP en dicho marco.

El 11 de setiembre de 2007 mediante Decreto Supremo N°007-2007-JUS se aprobó el **Reglamento de la CEI del NCPP** en el que se establecía sus funciones y atribuciones, así como las de la Secretaría Técnica, de los Equipos Técnicos Institucionales y de las Comisiones Distritales de Implementación; asimismo con fecha 19 de diciembre de 2012 mediante el Decreto Supremo N°019-2012-JUS se modificó el calendario oficial de **aplicación progresiva del nuevo NCPP** y se dispuso que la Secretaría Técnica de la CEI del NCPP en coordinación conjunta con los Equipos Técnicos Institucionales realicen las evaluaciones a nivel normativo y operativo que permita a la CEI suscribir convenios y emitir directivas u otros documentos necesarios para una adecuada implementación del modelo en el VRAEM y la ciudad de LIMA; en cuanto al Ministerio del Interior, no existe registro de evaluaciones al interior de la PNP.

En el **proceso de implementación del NCPP**, mediante Dcto. Sup. N°003-2014-JUS se aprobó el Plan para la Consolidación de la Reforma Procesal Penal, el cual tiene como objetivo principal el de fortalecer **el proceso de implementación y aplicación del NCPP**, aprueba el **nuevo Reglamento de la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal**, derogando el antiguo reglamento, asimismo **modifica el Calendario Oficial de Aplicación Progresiva del NCPP** y la secuencia del mismo; por otro lado establece que las **Comisiones Distritales de Implementación del NCPP** tendrán a su cargo la implementación, seguimiento,

monitoreo y evaluación a nivel local del “Plan para la Consolidación de la Reforma Procesal Penal”, para ello la Secretaría Técnica en coordinación con los Equipos Técnicos Institucionales asistirán a las Comisiones Distritales. Como es evidente toda la normativa estuvo dispuesta para la implementación del NCPP bajo un criterio de aplicación progresiva a nivel nacional; no se registra actividad o norma alguna que hable de la implementación del modelo como escenario anterior a la aplicación de la norma procesal.

### **3. El Manual para el Desarrollo del Plan de Investigación.**

Habiéndose advertido que la relación MP – PNP no permitía asumir una investigación estratégica exigida por el modelo procesal, el 10 de Agosto del 2011 como una medida para definir los roles que debería asumir el MP y la PNP en la investigación del delito, se dio la Resolución de la Fiscalía de la Nación N°1517-2011-MP-FN que aprobaba con eficacia anticipada al 19 de Julio del mismo año la suscripción de un convenio de Cooperación y Coordinación Interinstitucional entre el MP y la PNP, con el fin de elaborar mediante mecanismos pertinentes un instrumento que constituya una herramienta de orientación de ambas instituciones, destinada a unificar una metodología acorde con el NCPP, así como, promover y ejecutar programas de capacitación para Fiscales y personal policial a nivel nacional. Producto de este convenio, mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N°1517-2011-MP-FN de fecha 11 de Agosto del 2011 se aprobó el “Manual para el desarrollo del Plan de Investigación” como una herramienta que permita la planificación y ejecución de una investigación eficiente y respetuosa de los derechos humanos. Sin embargo, posteriormente por Resolución de la Fiscalía de la Nación N°740-2012-MP-FN del 22 de Marzo del 2012 se suspendieron los efectos del citado manual; el mismo que nuevamente en fecha 14 de Junio del 2013 mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N°1700-2013-MP-FN entró en vigencia luego de un trabajo de revisión y modificación realizado por ambos entes.

El manual en mención, ha venido como ya se ha señalado, a establecer una relación MP-PNP bajo dos principios: Respeto y Confianza Mutua; sin embargo, en la

práctica no ha sido así, el manual no ha sido difundido al interior de la PNP y muy pocos lo conocen, asimismo el Ministerio Público en el ejercicio funcional no lo reconoce; y por ende, desde su vigencia es muy poco lo que ha conseguido, en virtud que, sigue la confusión existente entre estos dos entes y la relación aún continua muy distante en la tarea asignada.



### CAPITULO III: PROBLEMAS DE DISEÑO Y LAS CONSECUENCIAS EN LA IMPLEMENTACION DE LA REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN EL PERU.

En el presente capítulo haremos un análisis de la información acopiada que nos permita identificar como la ausencia del diseño de enfoque al momento de iniciar la reforma generó las dificultades encontradas en el proceso de implementación por las comisiones evaluadoras con relación a los logros planteados en el PINCPP; y en dicho contexto, como se ha manifestado la relación MP – PNP, una de las problemáticas a resolver, aún pendientes, según el actual Secretario Técnico de la CINCPP.

Dicho ello, es necesario indicar que, el abordaje de la reforma procesal en el país tuvo como antecedente el colapso del sistema inquisitivo vigente desde 1940, como lo ilustra el PINCPP en el diagnóstico sobre la situación del sistema al momento de abordar la reforma procesal, la sobrecarga procesal, la realidad penitenciaria derivada del sistema, los altos niveles de corrupción y el aumento de la criminalidad, eran componentes del desgaste sufrido por el Sistema Procesal Penal; la llamada reforma tuvo su punto de partida o antecedente en el proyecto del NCPP de 1990 cuyo tránsito ha sido descrito en el acápite anterior hasta su promulgación en el 2004 y su entrada en vigencia en el año 2006 en el distrito de Huaura, habiéndose dado normativa diversa para su implementación progresiva en los distritos judiciales del interior del país .

Este hecho, como ya se ha señalado de manera reiterativa, deja constancia que la política pública de la denominada reforma del sistema de justicia penal en el país no respondió a un enfoque amplio del cambio que exigía la misma, sino que, se limitó a la propuesta normativa del proyecto del código, determinando así un enfoque de diseño restrictivo que no permitió considerar en este, el replanteamiento institucional en línea con la nueva cultura procesal; este enfoque desde el relevo de un código por otro, tampoco permitió como diseño de la política pública, proponer el cambio cultural que se requería y que obligaba al conocimiento del modelo procesal en su dimensión constitucional y supranacional, altamente garantista y tutelar por parte de todos los operadores y de la sociedad en general a través de la difusión de la naturaleza y



alcance del modelo y no del código conforme a la experiencia en Latinoamérica; en esencia, un enfoque que proponga un cambio cultural para el entendimiento de una nueva forma de procesar el delito y administrar justicia, distinto al establecido por el código inquisitivo de 1940.

Esta distorsión en el abordaje de la reforma que tuvo en el Proyecto de Código de 1990 su primer antecedente, no solo, no posibilitó tener el enfoque necesario, sino que, esta restricción como resulta lógico, se trasladó a la etapa de implementación. Cuando miramos el tránsito de la reforma vemos que efectivamente toda la documentación que se dio luego de la vigencia del código en el año 2004 (Vacatio Legis hasta el año 2006), “habla” de la implementación de la norma procesal y no del modelo; conforme se traduce del propio Plan de Implementación del Nuevo Código Procesal Penal (elaborado expresamente para tal fin) y, de la diferente normativa que se dio para la implementación del referido código, y no, nuevamente, para la implementación del Modelo Procesal que exigía la reforma del sistema de justicia como un todo integral; en palabras del hoy Secretario Técnico Dr. Carlos BAZO el “Plan de Implementación define la metodología de vigencia de aplicación del código Procesal Penal.....La metodología de implementación es la progresividad, es decir, que el Código Procesal Penal fuera puesto en vigencia por tramos, ello permitía (a través del constante monitoreo) que se planteen mejoras o reajustes, tanto a nivel presupuestal, de gestión y a normativo”; aspectos que a decir de las comisiones evaluadoras no ha alcanzado para suplir el vacío generado por el enfoque normativo de la reforma, en tanto su diseño restrictivo.

Esta etapa, tuvo como inicio la entrada en vigencia del NCPP en la ciudad de Huara en el año 2006 y se limitó nuevamente a la implementación del cuerpo normativo mediante diversas normas que se dieron para tal fin, como se ilustra en el capítulo anterior, estableciendo una estrategia de implementación del código de manera progresiva en todo el país, en los distritos judiciales en donde ha ido entrado en vigencia. Es decir, se continúa con la implementación normativa, sacrificando otros aspectos relevantes de la reforma que permitan la implementación del nuevo modelo procesal, contrariamente a lo recomendado por la doctrina y la experiencia en la

región; en esa lógica “La experiencia internacional demuestra que antes que buscar la modificación temprana de los nuevos instrumentos normativos, es más eficaz y menos riesgoso para tener retrocesos- determinar los objetivos básicos elementales del nuevo sistema procesal penal e incentivar y respaldar las buenas prácticas en torno a su desarrollo. En este sentido, es vital poner en práctica estrategias de implementación a fin de generar cambios culturales sustentables en los operadores penales”. (PONCE 2009:6)

En dicho contexto las evaluaciones, esto es, tanto la del diseño y ejecución presupuestal, como la de evaluación de implementación de la reforma procesal no advirtieron en los trabajos realizados, la ausencia del enfoque para el diseño de la PP, asumiendo que el diseño responde a la implementación del NCPP; en ninguno de los referidos informes se evidencia la ausencia del diseño antes de la entrada en vigencia del NCPP, es más, no se advierte que fue el proyecto del código del 90 y su posterior vigencia en el 2004, lo que definió la primera etapa de esta política pública y su posterior implementación; sin embargo, respecto al diseño de la reforma la Comisión Evaluadora de la misma ha señalado que “se presenta como problema identificado: Diagnostico incompleto del problema, bajo la denominación de “deficiente servicio de justicia penal.” *El diagnostico justifica la necesidad de mejorar el servicio, pero no da cuenta del problema generado por la crisis estructural y crónica del sistema procesal penal, propio del antiguo modelo*”. (IENCPP: 246) (La negrita y cursiva son nuestras)

En esa misma línea, la mencionada comisión respecto de la matriz lógica que define el diseño de la PP ha indicado “La Matriz Lógica se presenta como problema identificado: Limitada determinación del resultado final y resultado específico. *La matriz no vincula explícitamente el resultado específico (Mejora de los servicios del sistema de justicia penal) con la necesidad de adoptar el modelo acusatorio garantizador de justicia penal para romper la inercia de la crisis estructural y crónica del sistema*”. (IENCPP: 247) (La negrita y cursiva son nuestras)

Al respecto, citando los Informes de las comisiones en mención, estudios efectuados de la reforma en el país, como de las entrevistas efectuadas a los actores del sistema

procesal, se tiene que, esta y otra normativa que se ha venido dando para implementar el NCPP, no ha sido suficiente para corregir los vacíos y deficiencias en la implementación de esta política pública; a lo ya mencionado, se suma la falta de voluntad política y las limitaciones que ha tenido la Comisión de Implementación para accionar en las múltiples tareas que se le ha encomendado: diseño, implementación y evolución de la reforma del sistema de justicia penal; sobre esta problemática la CENCPP ha señalado que “En cuanto al proceso de implementación; en lo referido a la estructura organizacional, el problema identificado:

1. Insuficiente capacidad de la CEINCPP para ejercer la función de dirección y rectora de la IPE.-
2. Escasa unificación de criterios sistémicos para llevar adelante la implementación del NCPP.-
3. Insuficiente presencia y coordinación de la CEINCPP con las CDI.-
4. Se carece de un flujograma de los procesos de la IPE.-
5. La implementación de la IPE no ha sido integral.-
6. Los esfuerzos se han centrado en generar condiciones mínimas para la entrada en vigencia del CPP en los sucesivos distritos judiciales y en menor medida en reforzarse y consolidarse en lugares en donde ya se aplica”. (IENCPP:251)

Al respecto, conforme lo señala la doctrina desarrollada en esta materia “Un buen proceso de implementación resulta fundamental para introducir y desarrollar el nuevo sistema procesal penal. En el caso peruano, este estudio sostiene que es necesario que la implementación del NCPP cuente con un mayor respaldo político y soporte económico para las instituciones, incluyendo la Secretaría Técnica de la Comisión Especial de Implementación. La insuficiencia de los recursos humanos, infraestructura y logística afectan principalmente a los equipos implementadores centrales del Poder Judicial, Defensoría de Oficio y Policía Nacional y, limitan su trabajo e impacto en las prácticas de los distritos judiciales donde está vigente el nuevo sistema de justicia penal”. (PONCE 2009:6); pero sobre todo para la reforma de manera integral conforme lo señala de manera reiterativa la doctrina como la experiencia de éxito en AL.

Sobre el particular resulta oportuno traer algunos de los aspectos identificados por la

CEDPPNCP en el proceso de implementación, en virtud que, como es de verse, cada uno de los aspectos citados en el (Informe de Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal del NCPP: 12.) corroboran, confirman que, efectivamente tal como hemos argumentado, la ausencia de un diseño para el enfoque de la reforma al momento de iniciar la misma y, un diseño posterior, sustentado únicamente en un relevo normativo, no ha permitido abarcar una dimensión más amplia de la PP, dejando de lado aspectos importantes y relevantes para el establecimiento de una verdadera reforma del sistema e implementación de un nuevo modelo de procesamiento del delito, entre estos:

1. “Insuficiente capacidad organizacional de la CEICPP para ejercer la función de dirección y rectoría de la IPE. En algunos casos, el NCPP establece qué hacer pero no precisa cómo, por lo cual cada institución aborda algunos aspectos con su propio criterio afectando a las demás. Tampoco están explícitos los procesos y mecanismos a través de los cuales la CEICPP, los ETI y los CDI ejercen sus funciones y se interrelacionan entre sí”.
2. “Disparidad en el funcionamiento de las CDI. En algunos casos, los canales de coordinación son informales y los acuerdos para solucionar discrepancias entre instituciones no siempre llegan al ámbito operativo. Otro punto débil es la participación de la PNP, representada por oficiales de menor rango que no cuentan con capacidad de decisión y deben consultar al comando distrital o central en Lima”.
3. “Insuficiente presencia y coordinación de la CEINCP con los CDI. La implementación de la IPE no ha sido integral. *Los esfuerzos se han centrado en generar condiciones mínimas para la entrada en vigencia del NCPP en los sucesivos DJ y en menor medida, en reforzarse y consolidarse en lugares donde ya se aplica. Por ello, algunas CDI desconocen la agenda de la CEICPP y plantean sus propias iniciativas luego de la entrada en vigencia del NCPP*”. (La cursiva y negrita son nuestras).
4. No se menciona, en tanto se desarrolla en el siguiente capítulo.



5. No se menciona, en tanto se desarrolla en el siguiente capítulo.
6. “La Unidad de Atención a Víctimas y Testigos brinda un servicio incompleto o parcial. Brinda “atención”, mas no puede aplicar las medidas de protección que también prevé el NCPP (p. ej. cambio de trabajo o de domicilio) por limitaciones logísticas, operativas y de recursos. Existiría sub-cobertura del servicio”.
7. “La Defensa Pública tiene limitaciones para la adecuada realización de la evaluación socio- económica, lo que podría llevar a problemas de “filtración” (atiende gratuitamente a personas que no pertenecen a su población objetivo). Además, aunque cuenta con el marco normativo, aún no se han diseñado ni implementado los mecanismos y procedimientos para determinar y cobrar los aranceles por su servicio no gratuito a aquellos usuarios que están en condiciones de pagar”.

Estas observaciones encontradas por la comisión no pueden ser más evidentes respecto de la influencia o ausencia de un diseño integral de la política pública, lo que podría ser determinante para implementar un modelo de justicia, como ya se ha dicho, que responda a los intereses del estado en la persecución penal, pero también, a la tutela de derechos de los justiciables; al respecto el Dr. Carlos BAZO en la citada entrevista indica, no con mucha claridad que “las evaluaciones (Se refiere a las evaluaciones del año 2013) nos han permitido definir que la reforma procesal debe continuar; a su vez, han identificado siete ámbitos de intervención que tienen que ser trabajados por cada distrito para consolidar y asegurar la aplicación de la norma, como son:

- a) **Modelo de dirección:** la reforma procesal debe estar dentro de la agenda pública de los titulares de los sectores de la administración de Justicia Penal, tanto a nivel local como nacional.
- b) **Normativo:** Se deben unificar los criterios de interpretación para la aplicación del Código Procesal Penal, a fin de tener predictibilidad.
- c) **Organización,** las instituciones que conforman la administración de Justicia Penal deben adecuar sus estructuras organizacionales, a efectos que éstas permitan cumplir con la finalidad de la norma.



- d) ***Modelo de relación***, se debe alinear el Ministerio Público y la Policía Nacional hacia una visión conjunta que busca construir una investigación eficaz.
- e) ***Gestión***, se debe mejorar los procesos internos en cada sector, así como, los interinstitucionales, para simplificar la burocracia, primar la confianza y la oralidad.
- f) ***Uso de Tecnologías de Información y Comunicación***, se debe emplear en el proceso los Tics (como las notificaciones electrónicas).
- g) ***Comunicación***: se debe difundir los logros de la aplicación del modelo procesal penal de forma interinstitucional, tanto de forma interna (entre operadores PJ, MP, DP, PNP) así como, con la ciudadanía, empleando las estrategias comunicacionales idóneas y que se condigan con la realidad del distrito judicial”. (La negrita y cursiva es nuestra).

Como es de verse, todos los aspectos que debieron incluirse en el diseño del enfoque de la PP al momento de su abordaje inicial, hoy son recomendados a posteriori por el actual Secretario Técnico de la CINCPP en la implementación distrital de la reforma; es decir, a nivel local, lo que resulta mucho más difícil y podría generar distintos criterios de interpretación en la implementación de la reforma. Ello suma en la argumentación de nuestra propuesta y nos deja como lección inmediata que la mencionada comisión debió tener una mirada más estudiada de la reforma procesal en nuestro país, habiéndose debido haber incluido el diagnóstico de la problemática y las exigencias del Nuevo Modelo Procesal para aterrizar en un enfoque que permita incluir todos los actores que traían y exigían dichas variables para el éxito de la misma.

En la realidad comparada, Chile y Colombia son dos de las más exitosas experiencias en la región en la implementación de esta PP, en dicho éxito se manifiesta de manera evidente que, el diseño del enfoque integral de la misma fue clave para lograr los objetivos de la implementación del modelo acusatorio, el enfoque para la reforma procesal en dichos países como veremos no se circunscribió únicamente al relevo normativo, sino que fue multidimensional. La reforma procesal en dichos países es bastante conocida, en los años 90, Colombia que atravesaba una crisis institucional provocada por la penetración del narcotráfico en casi todas las estructuras del estado

incluyendo los cuerpos de policía, asumió bajo estas condiciones la reforma de su sistema procesal penal, implementando el modelo acusatorio – garantista. Conforme señala el (Informe de Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Colombia: 2), la reforma involucró la creación de entes que hasta antes de la reforma no existían en el sistema judicial de ese país “En el caso de Colombia, la parte medular de la reforma consistió en modificar la conformación de la rama judicial: se crearon la Fiscalía General de la Nación, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, entre otros organismos. Adicionalmente, la Carta incluyó un generoso catálogo de derechos y garantías fundamentales, y la acción de tutela como mecanismo preferente y sumario para su protección”.

La reforma procesal en este país estuvo precedida por una decisión política de reformar de manera integral el Sistema de justicia colombiano; el Estado Colombiano otorgó el presupuesto necesario para la implementación de la reforma, lo que ha permitido la capacitación de los operadores de manera transversal, así como la implementación logística y tecnológica de acuerdo a las exigencias del nuevo modelo. Con base a ello, posteriormente en el año 2002 se expidió el acto legislativo 03 que introdujo las reformas básicas al texto constitucional, diseñó una implementación gradual y conformó una comisión que se encargó posteriormente de producir un Nuevo Código Procesal y vigilar la implementación del sistema de justicia penal.

“En cuanto a la implementación en Colombia, se decidió hacerla de manera gradual, pero a diferencia de Chile que comenzó de menor a mayor, en Colombia se empezó por las principales ciudades en cuatro fases que van de 2005 a 2010. En Colombia desde un inicio el proceso de reforma se lograron importantes cambios en las prácticas y rutinas diarias de trabajo. Esto fue consecuencia de haber fortalecido al sistema judicial con los recursos necesarios ampliando la cantidad de personal altamente capacitado y motivado para la reforma” (CÁCERES: 2015).

En Chile, igualmente el proceso de reforma tuvo como objetivo el replanteamiento de todo el sistema penal, por lo que la política pública tuvo en su diseño, como marco, un profundo proceso de modernización y adecuación del sistema judicial al estado de

derecho, con la reforma nace el MP que antes de esta no existía. El abordaje de la PP tuvo una visión integral que se trasladó al diseño del enfoque de la misma, en cuanto, se consideró la implementación de un cambio cultural que involucró no solo a los entes comprometidos en la persecución del delito, sino, a la comunidad chilena en su conjunto, quienes entendieron la naturaleza principista del modelo. “La puesta en marcha de la reforma se hizo de manera progresiva comenzando en el año 2000 en la región de Coquimbo, una jurisdicción del norte con poca carga de trabajo y baja conflictividad; para terminar 5 años después cuando se puso en marcha en la región metropolitana de Santiago. ***La reforma se trabajó como una verdadera política pública fijándose como meta general contar con una administración de justicia moderna que concilie el poder punitivo del Estado con el respeto a las garantías individuales.*** Y como objetivos principales resolver los conflictos penales rápido, con imparcialidad, transparencia y publicidad” (CÁCERES: 2015). (La negrita y cursiva es nuestra)

En este país la participación de la sociedad civil fue decisiva para la reforma procesal, antes de la propuesta normativa en 1994 en el segundo gobierno del presidente Eduardo Frei (1994 – 2000), la Corporación de Promoción Universitaria (CPU) generó una corriente de evaluación y debate del sistema de justicia penal chileno que les permitió concluir que este, se encontraba en una situación crítica, conforme lo señalaba el profesor y académico Cristian Riego, por lo que se hacía necesario una reforma del mismo, en línea con la construcción de un estado democrático de derecho; para ello promovieron una corriente académica de estudio del modelo procesal mediante seminarios con académicos nacionales e internacionales entre ellos, los maestros Argentinos Julio Maier y Alberto Binder, logrando un éxito total en esta tarea.

Como consecuencia de este éxito se creó el “Foro de discusión sobre la oralidad de los procesos penales”, convirtiéndose no solamente en un espacio de discusión y contribución académica, sino también, en el escenario de consolidación de la relación de la CPU con la “Fundación Paz Ciudadana”, otra institución de la sociedad civil preocupada y muy activa en la reforma del sistema judicial chileno. Estas instituciones

firmaron un convenio para la elaboración de un nuevo cuerpo normativo en el año 1994 sobre los siguientes presupuestos “Los presupuestos sobre los cuales ambas instituciones diseñaron su programa de trabajo fueron básicamente:

- i) *entender el trabajo para la reforma como asunto de carácter multidimensional; esto es, que no solo involucra cambios de carácter jurídico procesales, sino también el desarrollo paralelo de otras dimensiones; (la cursiva y negrita es nuestra)*
- ii) concebir el trabajo técnico con la mayor excelencia académica, sin perjuicio de lo cual se buscaba proponer un proyecto realista que tomara en consideración los diversos factores de la realidad social y política del país;
- iii) realizar un trabajo abierto a la comunidad, que permitiera la participación activa de los distintos actores sociales en especial de los miembros de la comunidad jurídica y política nacional;
- iv) reconocer que todo el trabajo estaba destinado a ser recogido por las autoridades públicas, por lo que necesariamente se debía considerar objetivos y prioridades de éstas;
- v) Asumir que la reforma procesal era sólo uno de los ámbitos del sistema penal que requerían un cambio profundo, sin perjuicio de lo cual se lo estimaba prioritario en una primera etapa de trabajo”. (DUCE: 2004).

El proyecto normativo fue puesto al debate público y se trabajó con la prensa para sensibilizar la necesidad del cambio, resultando un éxito como mecanismo comunicacional, lo que motivó que el Ministerio de Justicia convocara a estas instituciones para que participen en el proceso de reforma, habiendo tenido una participación importante con el Equipo Técnico y el Grupo de Coordinación en el diseño de la reforma procesal y en la elaboración de la diversa normativa para la implementación de la misma, con los resultados ya conocidos.

De hecho, que la integralidad con que se ha abordado la PP de reforma en estos países ha posibilitado un mejor diseño en el enfoque de su elaboración, ello se traduce en las diversas etapas que previamente a la propuesta normativa abarcó la reforma, posibilitando una verdadera reforma cultural en los operadores y en la sociedad en

general, y una adecuación y modernización del sistema estatal para el nuevo trámite procesal; etapas que, conforme se ha ilustrado a lo largo del estudio, en la realidad nuestra no se tomaron en cuenta, “saltándose con garrocha” a la propuesta de un nuevo cuerpo adjetivo, lo que determino en esencia, solamente un relevo normativo y su posterior implementación de manera progresiva en los distritos judiciales del interior del país en donde ha venido entrada en vigencia (Tal como lo señala el Secretario Técnico de la CINCPP), sin que se haya podido conseguir su implementación a nivel nacional aun después de más de diez años de iniciada la misma y con la brecha que las distintas evaluaciones presentan en su implementación.





#### CAPITULO IV: LA RELACIÓN MINISTERIO PÚBLICO – POLICÍA NACIONAL, UN PROBLEMA DE COLABORACION INTERINSTITUCIONAL PENDIENTE.

La investigación del delito bajo las reglas del nuevo modelo procesal constituye un aspecto relevante a considerar en el diseño del enfoque de la reforma, en virtud que, a diferencia del modelo inquisitivo que bastaba la confesión como elemento básico para postular una denuncia y sustentar posteriormente la acusación en juicio, el modelo acusatorio - garantista exige un caudal probatorio que supere, como ya se ha señalado, el umbral de la presunción de inocencia y la duda razonable; ello en el marco del carácter garantista del modelo, lo que hace mucho más difícil el trabajo tanto del Ministerio Público y de la PNP en esta tarea.

En esa dinámica, la relación MP-PNP es un aspecto importante a citar en el presente, no solo, porque como ya se ha dicho, constituye tema de estudio, sino porque, las reglas de este nuevo modelo procesal exige un trabajo en equipo, estratégico y articulado entre estos dos entes en la investigación del delito para garantizar la eficacia en su persecución y, en tanto, es en la etapa de investigación preliminar o preparatoria en donde se acopia los medios de prueba que permitan postular la teoría incriminatoria del fiscal o también llamada “teoría del caso”, lo que, de no producirse, se tendría que declarar sobreesido el caso, hecho que podría generar una percepción de impunidad.

Un hecho que nos podría graficar esta relación funcional en la actualidad o que, incluso puede constituir “la foto del momento” en la relación entre estas dos instituciones, lo configura la detención de una banda de marcas integrada por cinco personas en el distrito de Carabayllo el día lunes 21 de Mayo del 2016, a quienes la policía la había “bautizado” como “Los rápidos y furiosos”. Según publicación del diario “El Comercio” de fecha 23 de Mayo del 2016, el Jefe de la División de Investigación Criminal de Caraballo, Comandante PNP Flavio Esquivel escribió en su cuenta de red social, estar indignado por la liberación de los delincuentes detenidos, argumentando que el MP había desconocido el arduo trabajo policial que había significado la captura de los mismos, a quienes se les había encontrado con armas y pasamontañas como evidencia de la ilicitud de sus conductas y en vehículos robados

con placas clonadas, agregando el referido Oficial que los intervenidos contaban con antecedentes y habían sido sindicados hasta en tres eventos delictivos investigados. La respuesta no se hizo esperar por parte del MP, el día 24 de mayo en un espacio informativo de Canal 4, fue entrevistada la Fiscal Carmen Inés Gonzales de la 8va. Fiscalía del Cono Norte; la fiscal señaló que su despacho no tenía ninguna responsabilidad en la liberación de los integrantes de esta banda, y responsabilizó a la policía encargada del caso, indicando que a pesar que dispuso diligencias diversas, se perdió cinco horas desde la detención hasta que ella tomó conocimiento y se constituyó a la unidad policial y, que a pesar de que el atestado policial fue remitido faltando media hora para que se cumplan las 24 horas del plazo de detención, subsanó errores cometidos en la investigación y sustentó la denuncia fiscal. En resumen, divorcio funcional, confrontación, cero coordinación para la solución de controversias. Todo, menos trabajo articulado, coordinado y estratégico.

Al respecto, y para que el lector tenga un panorama informativo mucho más claro de la problemática que concurre en la relación entre estos dos operadores del sistema procesal, involucrados en la actualidad en la investigación del delito, citaremos entre otros factores influyentes:

1. Los antecedentes que han ubicado a cada uno de ellos en esta tarea y como ha discurrido o evolucionado esta relación.
2. La ausencia de implementación de un espacio de coordinación que haga posible un mejor entendimiento y un espacio para la reflexión de la solución a este distanciamiento funcional;
3. La influencia del enfoque normativo de la reforma en el rechazo de la institución policial y sus consecuencia en la labor de investigación y persecución del delito; y.
4. La disparidad en el requerimiento y ejecución presupuestal en el proceso de reforma en estos dos operadores y como ello ha influido en la capacidad de la PNP para implementar al interior de la institución policial todos aquellos aspectos que se requieren para asumir esta nueva forma de perseguir el delito que propone y exige el modelo garantista – acusatorio, en detrimento de la misma institución y de los objetivos de la reforma en nuestro país...

Dicho ello, se tiene que, en el sistema inquisitivo vigente desde 1940, el Ministerio Público tenía un rol que pasaba desapercibido, en cuanto el sistema estaba diseñado para el rol protagónico del juez instructor, quien investigaba judicialmente y sentenciaba; citando a (DUCE 2005:67), “Tanto desde un punto de vista de su diseño como desde su operatividad en la práctica, es posible concluir que las funciones asignadas al Ministerio Público en el contexto de los sistemas inquisitivos reformados o mixtos eran muy secundarias. Así, el rol de éste en la etapa de investigación en estos sistemas fue menor. En estos modelos procesales los fiscales del Ministerio Público cumplían funciones de carácter más bien burocrático y no como investigadores activos, cuestión que normativamente era entregada a los jueces de instrucción y realizada en la práctica por la policía”. En efecto, en el sistema peruano antes de 1980 el Ministerio Público era un apéndice del Poder Judicial, y tenía funciones administrativas nada relevantes en la decisión del procesamiento de los casos; “En la mejor de las hipótesis, el rol de los fiscales se traducía en una colaboración menor a la investigación judicial por medio de la presentación de algunos antecedentes y solicitud de diligencias investigativas que el juez de instrucción, a su discreción, podía decretar o negar” en esa misma línea (DUCE 2005:67).

En 1980 el Ministerio Público cobra autonomía y asume el control de legalidad de los actos de investigación que realizaba la Policía y a su vez impulsaba la investigación preliminar o prejurisdiccional; con la Constitución de 1993, el Ministerio Público de acuerdo al art. 159 asumió más funciones, como la de dirigir jurídicamente la investigación y controlar la legalidad de la misma y representar a la sociedad en juicio; en tanto, de manera complementaria en el art. 166 se le asignó a la Policía Nacional la función de prevenir, combatir e investigar la delincuencia. El otorgamiento de mayores competencias al MP lo llevó a seguir en la búsqueda del crecimiento institucional, entendido este como más facultades en el ámbito de la investigación del delito, llegando a interpretar que la conducción jurídica, abarcaba también la facultad de investigar, lo que originó una relación cada vez más polarizada con la PNP.

Esta problemática se dimensionó con el enfoque normativo que trajo la llamada reforma procesal, en tanto el CPP de 1990 y el NCPP del 2004 le otorgaron facultad discrecional al MP para investigar en despacho o solicitar el apoyo de la PNP, generando una relación mucho más confusa entre estos dos operadores, los Fiscales asumieron la condición de “Jefes” del personal policial y la Policía mostró un rechazo argumentando que, eso no era posible, en cuanto ello obedece a una línea jerarquía en la que el MP no estaba; en palabras de (DUCE 2005 ) “A este respecto uno de los aspectos problemáticos ha sido el significado de “dirección funcional” del Ministerio Público sobre la policía para los efectos de la investigación preliminar. Así, la policía ha argumentado que esta dirección entra en conflicto con la cadena de mando institucional y, por otra parte, que ellos no son una institución que se encuentre bajo la dependencia del Ministerio Público. En el otro extremo, muchos fiscales entienden que tal dirección les da un poder total sobre el trabajo policial sin considerar la experticia de los investigadores policiales *o incluso se cree que ello los autoriza a sustituir el trabajo de los mismos por vía de asumir la investigación criminal como una función propia*”. (La negrita y cursiva es nuestra)

En dicho contexto, la relación de estos dos entes, según el diagnóstico de la CINCPP al momento de elaborar el PINCPP, ya venía debilitada, en virtud que, no existía un trabajo en equipo entre estos dos operadores y, en algunas experiencias resultaba bastante confrontaciones. A decir del PINCPP la solución de esta problemática fue considerada como un objetivo a alcanzar; sin embargo, esta relación no ha sido tema que constituya preocupación particular de la CINCPP en el proceso de implementación, conforme lo señala la Comisión de Evaluación de Diseño y Pliego presupuestal, “5. *La actuación conjunta en investigación del delito entre fiscales y policías es deficiente y arroja resultados limitados. No se ha llevado a cabo el suficiente desarrollo organizacional y operativo en el Ministerio Público y PNP* (p. ej. no se ha implementado la instancia de coordinación prevista en el art. 333° del NCPP). La supuesta duplicidad entre ambas instituciones se atribuye a deficiencias y



limitaciones en la implementación, no al diseño de la IPE” (IEDPP: 14). (La negrita y cursiva es nuestra)

Esta realidad, encuentra argumento nuevamente en las palabras del Dr., Carlos Bazo, cuando en la entrevista efectuada, conforme se ha referido en el capítulo anterior, señala que la reforma debe continuar y en los distritos judiciales en donde se viene implementando debe incluirse como estructura de reforma, entre otras recomendaciones, el “***Modelo de relación***, se debe alinear el Ministerio Público y la Policía Nacional hacia una visión conjunta que busca construir una investigación eficaz”. A todas luces, una conclusión recurrente en todas las evaluaciones y sin duda una tarea aún pendiente.

En dicho escenario y con la reforma sustentada en un relevo normativo y la consecuente polarización de la débil relación entre la PNP y el MP, la institución policial ha tenido una actitud opuesta y de rechazo a la implementación del NCPP conforme se ha visto en el desarrollo del presente, eso se evidencia en el mínimo interés del sector interior y de la PNP en el proceso de implementación, conforme lo ha señalado el Coronel PNP Ricardo TRUJILLO de la Oficina de Asesoramiento DIRGEN. No se ha incorporado la reforma como política de interés institucional, ello lo demuestra que en ninguna de las RECOPOL anuales (Reunión de Oficiales Generales) se le haya considerado como tema de debate institucional (No se ha encontrado ninguna evidencia en contrario). Como evidencia de ese distanciamiento del proceso de reforma se tiene que a la fecha aún no se ha nombrado el Equipo Técnico encargado de articular la reforma al interior de la institución policial.

El año 2015 se formuló la Hoja de Recomendación N°002-2015-DIREICAJ.PNP/DIRILA.SEC. de fecha 01OCT2015 en la que se indica la necesidad de nombrar formalmente al representante alterno ante la CEI del CPP 2004, los integrantes del Equipo Técnico Institucional y Secretario Técnico, así como al integrante del Comité Interinstitucional de Capacitación y Difusión e integrantes de los Comités Distritales de Implementación de la PNP. Y no se conoce decisión institucional alguna. El 26 de setiembre del mismo año mediante Resolución N°718-



2015-DIRGEN/EM-PNP se nombró una comisión interna en la PNP a efecto de que pueda proponer y coordinar el proceso de implementación del Nuevo Código Procesal Penal en Lima y Callao. La comisión en referencia hizo suyo el contenido de la Hoja de Recomendación antes mencionada en el Informe N°001-2015-CEI CPP/PNP del 23 de Octubre del mismo año e hizo varias recomendaciones; entre estas; la designación del Representante Alterno ante la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal; el nombramiento de manera urgente del Equipo Técnico Institucional y del Secretario Técnico; el nombramiento del representante del MININTER ante el Comité Interinstitucional de Capacitación y Difusión; y al Director General de la PNP, que formalice el nombramiento de los representantes de la PNP en los Comités Distritales de Implementación del Callao, Lima, Lima Norte y Lima Sur.

De manera concurrente en el Art. 17 del nuevo Reglamento de la Comisión Especial (Dcto. Sup. N°003-2014-JUS) se dispone que la Policía Nacional deberá presentar ante la CEI los siguientes instrumentos normativos y de gestión: La adecuación y estandarización de los procedimientos operativos de la PNP a las nuevas exigencias del CPP. (Se refiere a todos los procedimientos). La implementación en cada DIRTEPOL de un órgano especializado encargado de coordinar las funciones de investigación con el Ministerio Público, que permita una comunicación con los órganos de gobierno del MP, centralizar la información sobre criminalidad, desarrollar programas de protección y seguridad. (No se refiere a los Comités Distritales de Implementación). El diseño de los indicadores de desempeño y de gestión de conformidad con el Programa Presupuestal. Y El diseño y metodología de los planes y programas de capacitación y difusión en concordancia con lo establecido por el Comité Interinstitucional de Capacitación y Difusión de la CEI.

De la entrevista formulada al citado Oficial Superior, así como, de la información recogida al señor General PNP Luis SALDAÑA - Director de Criminalística PNP, se tiene que, la iniciativa de la PNP ha sido muy modesta, al interior no se ha impulsado institucionalmente el abordaje de la reforma que ilustre algún interés por hacer de esta una oportunidad de desarrollo institucional; en todo caso, si bien es cierto, ha habido algunas disposiciones y comisiones nombradas el Ministerio del Interior no ha nombrado el Equipo Técnico, ni al representante alterno ante la CEI, dejando a la

institución policial acéfala en el proceso de reforma e imposibilitando que todas aquellas acciones estratégicas que debían asumirse con el MP, no se hayan efectuado.

Otro de los aspectos que constituyen indicadores de la problemática aun no resuelta entre estos dos operadores en la implementación de la reforma procesal es el presupuesto asignado para la implementación de reforma, lo relevante de su lectura es que, no es en sí, solamente la capacidad de gasto o requerimiento, sino que ello muestra la actitud institucional por parte de los operadores en la concepción de la reforma procesal. Esto al interior de las instituciones tiene marcadas diferencias que se traducen de manera particular en la capacidad para el requerimiento presupuestal, como para el gasto del mismo; los montos asignados permiten ver la diferencia sustantiva entre el monto otorgado al MP frente al de la PNP, así como la capacidad de gasto del mismo, ello se encuentra en relación inmediata y directa con la “4. Divergencia e incongruencia entre las instituciones encargadas de la implementación del NCPP. *Es reflejo de los distintos niveles de implementación que ha alcanzado cada una, lo que incluso se debe entender extensivo a la adecuación de sus instancias administrativas y órganos de apoyo a los requerimientos del nuevo modelo procesal penal*” (IEDPP: 14) (La negrita y cursiva es nuestra)

Según el referido Informe que toma como referencia el periodo 2006 – 2011, en virtud que no existe información específica del periodo de estudio, se asignaron 916 millones para la reforma procesal de manera progresiva en los distintos distritos judiciales del país; habiéndosele asignado al Ministerio Público el 41% del total, al Poder Judicial el 35%, al sector interior solo el 18% y al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos un 6%. Estos porcentajes nos dicen con meridiana claridad, la capacidad de influencia y gestión que ha tenido de manera particular el Ministerio Público para sustentar y obtener el presupuesto asignado; si volvemos la mirada al Sector Interior (PNP) la diferencia es bastante amplia, Respecto de ello, muchos pueden ser los factores que han contribuido en esta diferencia, desde el enfoque del diseño de la política pública, el nombramiento o ausencia de los Equipos Técnicos, hasta la ausencia del seguimiento del proceso que tenía a cargo la CINCPP; lo cierto es que, muestra la disparidad en la gestión de desarrollo institucional que exige la reforma a los

operadores, en este caso MP\_ PNP.

La lectura del gasto es otra referencia importante (Se toma como referencia el año 2012); primero, los montos asignados ratifican los porcentajes antes indicados; los presupuestos modificados con relación a los de apertura en el caso del MP (371.9 millones) y el PJ (261.5 millones) se incrementaron y en el Sector Interior el monto en el presupuesto de apertura se mantuvo a pesar de la pequeña cantidad asignada (28 millones). En cuanto al presupuesto ejecutado es un mejor indicador de la capacidad de gestión; el MP (363 millones), PJ (245,7 millones) y el SI (28).

Esta disparidad en la implementación de la reforma y el aprovechamiento de la misma para gestionar el desarrollo institucional se traduce en un deficiente abordaje de las competencias funcionales de manera particular en la investigación por parte de la PNP que significa un aspecto relevante en la problemática de la relación de estos dos entes en la etapa de investigación preliminar; este análisis encuentra sustento en el informe de la CEDPP que señala “En la PNP, las funciones de investigación del delito recaen sobre los órganos que tradicionalmente las efectuaban, tanto de manera general (sección de investigación criminal en las comisarías) como de manera especializada –a cargo de la Dirección de Investigación Criminal (DIRINCRI) y otras direcciones y divisiones de la PNP. ***El Panel resalta que el problema principal radica en la limitada capacidad para la investigación del delito relacionada a la insuficiencia de recursos materiales y de grupos operativos especializados y permanentes***”. (IEDPP: 14) (La negrita y cursiva es nuestra)

Sobre el particular, el “Manual para el desarrollo del Plan de Investigación” fue una iniciativa positiva, en tanto, tenía como finalidad establecer una relación coherente entre estos dos entes bajo el principio de Respeto y Confianza Mutua. El manual es un instrumento importante, pues define con claridad cuáles son las competencias funcionales de estas dos instituciones en armonía con las características del modelo procesal, aportando asimismo procedimientos establecidos, de los cuales se han originado protocolos de actuación en distintos procedimientos; sin embargo, el referido manual no ha alcanzado sus fines, sus marchas y contramarchas para su vigencia e implementación, nos dan una primera lectura de la dificultad que ha tenido

como instrumento solucionador de esta divergencia; al interior de la PNP no ha sido difundido, ni implementado, conforme lo señala el personal de Oficiales y Sub Oficiales PNP en las entrevistas efectuadas; asimismo, el Ministerio Público en el ejercicio funcional no lo reconoce, y por ende, desde su vigencia es muy poco lo que ha conseguido, en virtud que, la relación entre estos dos entes está muy distante de ser la relación de trabajo estratégico que exige el modelo, como lo señalan reiterativamente las evaluaciones y los operadores del sistema.

Al respecto, la experiencia en la región, en cuanto a la relación Policía - Ministerio Público se tiene que, ha sido difícil acoplar el trabajo entre estos entes, en cuanto el Ministerio Público como institución nueva en el sistema de justicia penal ha ido experimentando la implementación de la reforma con su desarrollo institucional, lo que al parecer ha significado costos negativos al proceso, como común denominador en toda la región, en esa línea (DUCE 2005: 82) precisa que: “En este complejo escenario, el Ministerio Público ha carecido de sensibilidad para acercarse adecuadamente a las policías y desarrollar relaciones constructivas para llevar adelante el trabajo de investigación criminal. En muchos casos el propio Ministerio Público no tiene claridad acerca de los roles y funciones y de la correcta división de labores que debe haber entre fiscales y policías”. Sin embargo en la experiencia chilena, la relación ha sido bastante constructiva, habiéndose efectuado reuniones de evaluación conjunta para mejorar el trabajo en equipo y las deficiencias identificadas. Al respecto según el (Informe del Seminario “Relación Ministerio Público – Policía de Investigaciones 2003: 10) “La primera etapa de convivencia entre la Policía de Investigaciones y el Ministerio Público se evalúa positivamente. Existe cabal disposición para detectar problemas y dificultades asociadas al proceso y voluntad para avanzar en la búsqueda de soluciones conjuntas que permitan legitimar y garantizar el éxito del sistema de enjuiciamiento criminal que opera en el país.”

En la experiencia Perú, se hace necesario que, no solo, se tome en cuenta la experiencia Chilena, sino que, se implementen todos aquellos mecanismos que posibiliten una relación funcional más cerca entre la PNP y el MP pensando en el aporte que significa en los objetivos de la PP. En esa línea es importante lo señalado



por la CENCPP cuando refiere que “El panel enfatiza su opinión acerca de la necesidad de confirmar y revitalizar el compromiso de los actores con la reforma y su implementación, así como la voluntad política que respalda la IPE; *el encuentro de estos dos factores, asegurará la configuración o mejoramiento de estructuras organizacionales adecuadas, el crecimiento de capacidades de los recursos humanos y disponibilidad de financiamiento, en una empresa que se adhiere al estándar internacional de justicia penal democrática y al ordenamiento republicano, constitucional. En ese contexto, es fundamental difundir la naturaleza y los principios del nuevo modelo que motiva la IPE, propiciando una lectura correcta de las causas, objetivos, logros y problemas de la reforma* y de esta manera evitar interpretaciones equivocadas, como las que sostienen que el NCPP incrementa la inseguridad ciudadana. Finalmente como ya se ha dicho, sobre la base normativa del NCPP y las contribuciones de la CEICPP y de todas las instituciones integrantes del sistema de justicia penal, *el panel propone una matriz lógica que mejore las definiciones de resultados, productos, actividades e indicadores*” (IENCPP:15). (La negrita y cursiva son nuestras).

Estos indicadores nos dan una lectura aproximada de la problemática aún pendiente; al respecto, dos son los aspectos que concurren en la misma, por una parte el aprovechamiento del MP del proceso de reforma para asumir nuevas competencias en el ámbito de la investigación del delito, asumiendo funciones de investigación otorgadas de manera errática por el CPP y el NCPP que constitucionalmente le correspondían exclusivamente a la PNP y, la negación y el rechazo de la reforma por parte de la institución policial, que se traduce en falta de capacitación profesional del personal de la organización, el equipamiento logístico y tecnológico y el bienestar del personal policial, con consecuencias negativas en la tarea encomendada a estos operadores en la persecución del delito como el caso graficado en el presente capítulo, que constituye una de las condiciones necesarias para hacer frente al proceso de reforma, como ha sucedido, como ya hemos visto con la Policía y el Ministerio Público en la realidad Chilena o Colombiana.

En otras palabras, replantear la PP a partir de incorporar todos aquellos elementos que



no fueron tomados en cuenta en el diseño para el enfoque de la misma.



## CAPITULO V: CONCLUSIONES Y RECOMEDACIONES.

En la misma lógica en que se ha planteado y desarrollado el análisis del caso, las conclusiones y recomendaciones del presente están delimitadas a ilustrar como las dificultades encontradas en la implementación de la Política Pública, se argumentan en los problemas de diseño y de cooperación institucional; en tanto, como ya hemos señalado, muchos son los factores que pueden concurrir en la brecha de implementación que presenta la reforma, pero, son estos dos factores los que interesan al estudio; dejando constancia que, la dinámica de las políticas públicas y en particular la de las reformas del SJP en la región, no podrían determinarse por el logro o no de estos factores, en todo caso, la experiencia de éxito en la realidad comparada, si podrían constituir referentes que podrían aportar en la búsqueda de mejoras de la reforma en trámite.

En dicho contexto es necesario señalar que el presente estudio ha conseguido el objetivo que perseguía, en tanto, el marco teórico, como su desarrollo, permitió con aproximación tener una idea mucho más clara de la importancia del servicio de justicia en la sociedad actual y de manera particular en la nuestra. Porqué resulta relevante para la reforma procesal conocer la dimensión de la misma y el compromiso del estado de entregar un servicio de calidad en esta tarea. En esa misma lógica y no menos relevante conocer el modelo procesal acusatorio – garantista, sus fuentes principistas y su arraigo constitucional, que postulan una forma de persecución y procesamiento del delito distinto al inquisitivo, en concurrencia con el modelo de estado democrático de derecho; es decir, una dimensión en la que se materializa la persecución del delito como componente de un clima de seguridad ciudadana y la otra dimensión, la que corresponde a la tutela de los derechos de los justiciables, víctimas y la de todos los ciudadanos que se identifican con un servicio de justicia de calidad y transparencia.

El alcance de la teoría en materia de Políticas Públicas, su definición conceptual, así como, sus características más identificadas, que ilustran de un instrumento del estado para la solución de una problemática o para dar respuesta a una necesidad del colectivo social en el ejercicio del gobierno del estado y, desde la manifestación del

poder del mismo. La recomendación de la doctrina y la experiencia en América Latina en cuanto al ciclo y la dinámica de las PP; la participación y capacidad de influencia de los agentes en la arena política en la búsqueda por cautelar sus intereses legítimos y no legítimos en la implementación de la PP y, de manera particular, la brecha que origina esta dinámica compleja, y que hace necesario un mecanismo de seguimiento y supervisión del proceso, que permita en el contexto de esa dinámica, replantear errores y corregirlos, con una mirada siempre amplia, buscando asimismo en la experiencia comparada experiencias de éxito y otras que, salvando diferencias, puedan aportar en la propuesta de soluciones y mejoras en el logro de los objetivos planteados; aspectos que en sumatoria nos ha permitido arribar a las siguientes conclusiones:

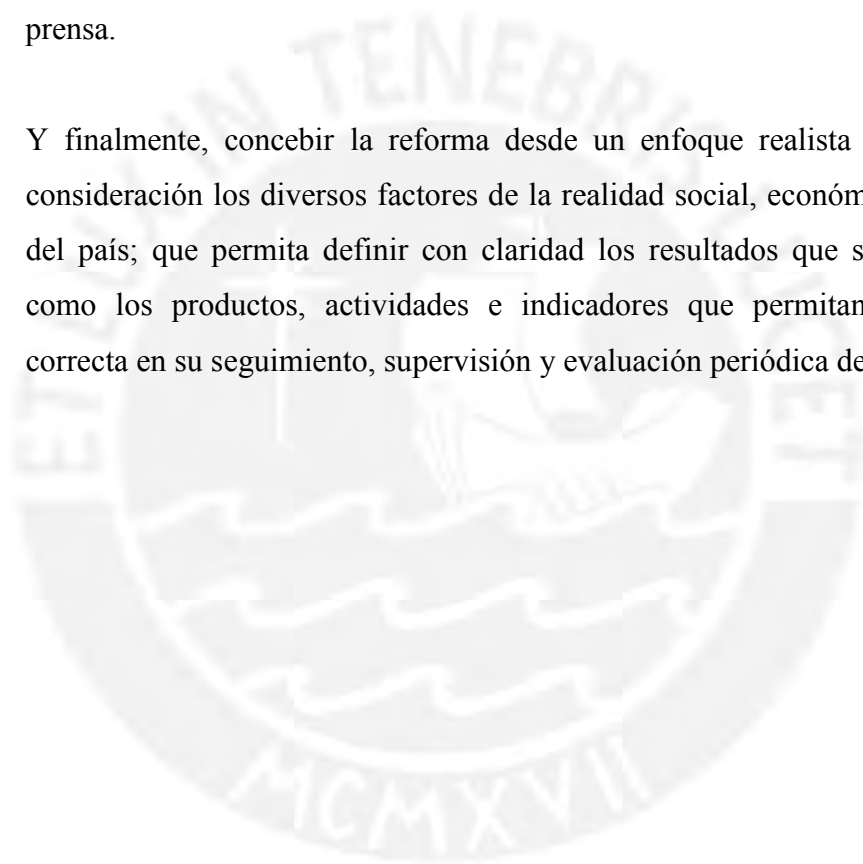
- A. El análisis en comentario nos permite afirmar con aproximación, dando respuesta a la interrogante de estudio que, efectivamente, no solo, como lo advierten los informes elaborados por las comisiones de evaluación y, de diseño y ejecución del pliego presupuestal, el enfoque para la elaboración de la reforma del sistema de justicia penal en el Perú a diferencia de otros países, como Chile o Colombia, tuvo un enfoque restrictivo, que se traduce en un relevo normativo, (esto es la vigencia del NCPP); restricción que se trasladó a la etapa de implementación (conforme lo ilustra el PINCPP, normativa dispuesta y las entrevistas efectuadas) y no una reforma integral y dinámica que responda al proceso lógico que recomienda la doctrina y la experiencia en LA, la misma que incorpora el replanteamiento institucional acorde con los requerimientos del Nuevo Modelo Procesal Penal, acompañado con el cambio cultural de los agentes involucrados y la sociedad en su conjunto, presentando a la fecha lo que en doctrina se ha denominado “Brecha de Implementación”.
- B. En ese contexto, la relación MP - PNP en la investigación del delito presenta una relación mucho más polarizada que antes del inicio de la PP, lo que constituye uno de los indicadores más claros del incumplimiento de los objetivos establecidos en el Informe de Implementación por la CINCPP, a pesar de que fue advertido como una problemática preexistente y un objetivo a lograr en el Plan de Implementación de la misma, lo que da cuenta de la influencia de los agentes en la dinámica de las

Políticas Públicas y sus consecuencias en el logro de los objetivos que estas persiguen, redundando en el presente caso en la capacidad o incapacidad para gestionar el pliego presupuestal, así como, su capacidad de ejecución del mismo, lo que ha estado acompañado con capacitación deficitaria en los alcances del nuevo modelo procesal, e implementación logística y tecnológica al interior de la PNP en particular, aspectos que trasuntan en la capacidad operativa de persecución del delito.

- C. Sobre el particular, es importante señalar que, las falencias encontradas en la reforma procesal son transversales a casi todas las reformas que, como PPs se han implementado en nuestro país, por lo que resulta necesario tener en cuenta las falencias advertidas en el presente, así como, las diversas recomendaciones de la doctrina recurrente y de la experiencia de éxito en Latinoamérica, a efectos de adecuarlas a nuestra realidad y aprovechar aquellos aspectos que hagan posible evitar las brechas existentes, que nos permitan entregar a la ciudadanía servicios de calidad, entendiendo que este es el fin último y la responsabilidad principal del estado.
- D. En cuanto a ello, alcanzamos algunas recomendaciones que a nuestro entender y en el caso particular de la reforma del sistema de justicia penal es necesario considerar:
1. La decisión política de hacer de la reforma procesal una política pública que permita alcanzar el presupuesto necesario para el logro de los objetivos propuestos por la misma.
  2. Implementar comisiones que integren a todos los actores del sistema, la asistencia técnica de la academia a efectos de que se realice un análisis y alcance de propuestas que permita el replanteamiento de la reforma, para darle el enfoque integral que no tiene, incorporándole el carácter multidimensional que considere no solo cambios de carácter jurídico procesal, sino también, el desarrollo paralelo de otras dimensiones, como el replanteamiento institucional de los operadores que posibilite la configuración o mejoramiento

de estructuras organizacionales adecuadas y el crecimiento de capacidades de los recursos humanos en correlato con el desarrollo de un estado democrático de derecho; así como, el replanteamiento cultural a través de la capacitación a todos los operadores del sistema, que permita entender con claridad la naturaleza y los principios del nuevo modelo procesal que motiva la reforma, propiciando una lectura correcta de las causas, objetivos, logros y problemas de la misma y, no solamente del código; la difusión del modelo a la comunidad mediante foros de debate en los que se busque la participación de los diferentes sectores de la sociedad y el público en general o, a través de la prensa.

3. Y finalmente, concebir la reforma desde un enfoque realista que tome en consideración los diversos factores de la realidad social, económica y política del país; que permita definir con claridad los resultados que se buscan, así como los productos, actividades e indicadores que permitan una lectura correcta en su seguimiento, supervisión y evaluación periódica de la misma.





## BIBLIOGRAFIA

ALCADE, Gonzalo:

2016. Separatas de Trabajo sobre Políticas Publicas PUCP.-Lima.-Perú.-

BARACALDO, Estela:

2006. La Reforma Policial en Colombia

DUCE, Mauricio.-

2005. El Ministerio Público en la Reforma Procesal Penal en América Latina: Visión General acerca del estado de los Cambios.- México,

FERNANDEZ Antoni.-

1996. Políticas Públicas. Madrid - España.

LAVANDEROS, Macarena y BARRIGA, Omar.-

2007. “Percepción y Evaluación de La Reforma Procesal Penal” Chile

LINDBLOM E. Charles.-

1991. El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas.-. Ministerio para las administraciones públicas – Madrid, España

ORE Arsenio – RAMOS Liza

2008 Aspectos Comunes de la Reforma Procesal Penal en América Latina.- Nuevos Retos de la Justicia Penal. Chile

RAMIREZ, Debora.-

2014 Planeación y ejecución ¿Por qué se genera la brecha de implementación?- Un estudio de caso del proyecto RIFOHD Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de: Magister en Administración.- Universidad de Colombia.

RODRÍGUEZ Alejandro.-

2016 Persecución Penal Estratégica: Una Propuesta de Política Criminal.- Biblioteca  
CEJASAMERICA. Madrid. España

SUBIRATS Joan; KNOEPFEL Peter, LARRUE Corinne y VARONNE Frederic. 2008  
Análisis y Gestión de las Políticas Públicas. 1ra. Edición. Barcelona España.

RIOS, Alejandra

2014 La evaluación de las Políticas Publicas en América Latina: Métodos y Propuestas  
Docentes.- México CIDE-Centro CLEAR para América Latina-Red Inter-  
Americana de Educación en Administración Pública.

PONCE Nataly.-

2009 La Reforma Procesal en el Perú: Avances y Desafíos a Partir de la Experiencias  
en Huaura y la Libertad.-: Lima Perú. Centro de Estudios para las Américas.-:

## **REFERENCIAS DOCUMENTALES**

2003. Informe del Seminario “Relación Ministerio Público – Policía de  
Investigaciones. Centro de Investigación y Desarrollo Policial – Chile.-:

Hartmann Mildred, Villadiego Carolina y Riego Cristián

2010 Informe de Seguimiento para la Reforma Procesal Penal en  
Colombia. - Centro de Estudios de Justicia de las Américas en colaboración  
del Centro de Excelencia en la Justicia. Redactores del mismo,-Colombia.-

2007. Lineamientos para una guía de buenas prácticas. Conferencia de Ministros de  
Justicia de los Países Iberoamericanos y Ministerio de Justicia de Chile. Acceso  
A la Justicia en Iberoamérica - Reunión de Expertos en Acceso a la Justicia  
Santiago de Chile 28, 29 y 30 de noviembre 2007.

2013 Manual para el Desarrollo del Plan de Investigación. Comisión de Implementación del Código Procesal Penal del MINJUS. Lima Perú.

2013 Informe Final.- Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal de Implementación del Nuevo Código Procesal Penal.-. Lima, junio de 2013.

2004 Nuevo Código Procesal Penal.- Decreto Legislativo 957 del 29JUL2004.- Sistema Peruano de Información Jurídica.-Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.-

2005 Plan de Implementación y Calendario Oficial de la aplicación progresiva del CPP. Decreto Supremo 013-2005-JUS. Lima octubre del 2005.

2005 Plan de Implementación del Nuevo Código Procesal Penal.-Aprobado por D. S 013-2005-JUS.- MINJUS. Lima octubre del 2005.-

2007 Reglamento de la Comisión Especial de Implementación del CPP - CEICCP.- Decreto Supremo 007-2007-JUS.

BLOG.

BURBANO, Efraín.-

2011 Definiciones y Características.- Que es un Sistema Acusatorio y sus Características.- Colombia.-

<http://burbanotamayoabogados.blogspot.pe/2011/10/definiciones-y-caracteristicas.html>

CACERES, Martin

2015 La Reforma Procesal en Chile y Colombia.- Bastión Digital.-  
[bastiondigital.com/notas/la-reforma-procesal-penal-en-chile-y-colombia](http://bastiondigital.com/notas/la-reforma-procesal-penal-en-chile-y-colombia)

ORTIZ Mario.-

2014 Nuevo Proceso Penal – Comentarios.-Principales Principios del Proceso Penal.-  
[blog.pucp.edu.pe/blog/nuevoprocesopenal/.../principales-principios-del-proceso-pena](http://blog.pucp.edu.pe/blog/nuevoprocesopenal/.../principales-principios-del-proceso-pena).

## **ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS Y DE LA PRENSA EN GENERAL.**

ORTIZ, Francis

2012 Reforma Policial en Chile, Un Ejemplo a Imitar. Reforma Policial y  
Modernizacion de la Policía de Investigaciones de Chile.  
[www.accesocapacitacion.com/.../213-reforma-policial-en-chile-un-ejemplo-a-imitar](http://www.accesocapacitacion.com/.../213-reforma-policial-en-chile-un-ejemplo-a-imitar)

2016, Artículo: “Capturan a peligrosos delincuentes y los liberan en 24 horas”. de “El  
Comercio” de fecha 23 de mayo del 2016,  
[elcomercio.pe/archivo/politica/2016-05-23](http://elcomercio.pe/archivo/politica/2016-05-23)

2016. Programa periodístico de Canal America Televisión de fecha 24 de mayo del  
2016.